本書據生活書店1940年版影印

弁言

本社鑒於熱心憲政運動者缺乏參考材料，已編行「憲政運動參考材料」第一、二兩輯，很受讀者的歡迎。自憲政運動逐漸開展以後，各方人士對於憲政研究的興趣也逐漸提高，這實在是中國政治前途的曙光，值得我們欣幸的。爲增加研究的材料起見，本社特把最近所發表的關於這方面的重要文章，分類編成這個「憲政運動論文選集」，希望能藉此對於憲政運動的推進多有一些助力。

展開憲政的熱烈研究與討論，實爲提倡全國國民政治教育的最實際的一種方法，同時也是反映全國國民對於政治要求的最實際的一種方法。我們希望「憲政運動論文選集」的出版，對於國民政治教育能引起更大的注意，對於反映全國國民對政治的要求能有更廣的推動：這可以說是本社編行本書的動機。

編者

一八，一二，一三。

目次

總論

憲政運動史

國民大會

憲法

憲政與婦女

附錄

關於憲政的種種疑問（代序）

韜奮

自從國民參政會第四次大會通過「請政府定期召集國民大會實施憲政案」以後，各方面對於「實施憲政」這個問題都漸漸注意起來，這是可以欣慰的一種現象。最近我們接到許多讀者來信，都表示對於憲政運動的熱烈情緒，其中也有些讀者提出從某些雜誌上或從某些人的談話裏聽到的對於憲政的種種疑問，希望我們加以正確的解釋。我們認為在憲政運動正須開展的時候，對於有關憲政運動的種種疑問，作虛心的討論是有必要的，因此特從各信裏彙集若干比較重要的問題，在這裏公開提出答復，以供關心憲政運動者的參考。

（一）有人認為別國在戰爭的時候正要停止憲政，我們為什麼在抗戰緊急的時期，反而要實施憲政？就最近的事實說，英法對德作戰之後，英法政府當局仍尊重英法兩國的國會職權，並未曾停止憲政。英首相張伯倫隨時在下議院報告戰事情形，並答復下議院議員的種種質問，達拉第對法國議院也有同樣的行為，這是諸君在報上所日常看到的。誠然，在戰爭時期，英法國會都通過了某些合於戰時需要的緊急辦法，但這並不是停止憲政。英國在將開戰時，為着要在下議院中提出要求，反而請下議院提早開會。有人看到中山先生在「孫文學說」一書中說及我國國內革命戰爭（在當時指的是打倒北

洋軍閥的戰爭），不宜『於開戰之初即施行憲政』，提及上次世界大戰參戰的國家，有『停止憲政，行軍政』之語，我們不應『以辭害意』，因爲在各國憲法，宣戰與媾和都操在國會，如戰時完全停止憲政，勢必永遠戰打不完，怎樣說得過去，這種事實，中山先生當然明白的，所以中山先生的意思只是指上面所說的戰時由國會通過某些爲戰爭所必須的緊急辦法，授權政府或內閣辦理，如中山先生在同篇同頁所舉『甚且飲食、營業，皆歸政府支配』的例子。美國上次參加世界大戰時，國會也曾經通過某些提案授權總統，但並非停止憲政。其實由國會『授權』，固然只限於某些具體的局部的提案而非把憲政的全權『授』了出來，而且總統對於某些具體的局部的事情，不能獨斷獨行，須由國會議決『授權』，這事實的本身已屬於憲政而不是停止憲政。況且中山先生認爲『於開戰之初即施行憲政』不妥當，他指的是『破壞時期』（見『孫文學說』八一頁），現在我們是建國與抗戰並行的時期，我們應該了解中山先生遺教的精神，顧到現實的需要，而不應該把中山先生的遺教，斷章取義，作機械的解釋。如強說中國現在的抗戰只是『破壞時期』，與『建國』無涉，那是機械地運用着中山先生的遺教，顯然是不應該的。

（三）有人認爲在此國家對外萬分緊張的時候，何必消耗不必要的精力於憲政上呢？提出這個疑問的人，他顯然認爲憲政是和目前的抗戰不相干的，不但不相干，而且是要分散抗戰的力量。這樣說

來，主張堅持抗戰的人，便不應該主張實施憲政的了。但在事實上，主張實施憲政，正是要加強抗戰的力量，要加速抗戰勝利的到來。指揮全國軍事，領導全國堅持抗戰的最高統帥蔣委員長，他深刻地、徹底地明瞭『在此國家對外萬分緊張的時候』的需要，是誰也不能否認的，但是他卻認爲實施憲政是在這抗戰最重要的關頭中『應爲最要之務』！『在此國家對外萬分緊張的時候』舉行的國民參政會第四次大會，全體一致通過『實施憲政』案，蔣委員長在閉會詞中把它列爲第一重要的決議案，而且鄭重指出：『中國欲貫徹其絕對必要之作戰目的，更須動員全民，加強長期抗戰之一切設施……敵閥正百計進攻，我自不容絲毫自滿，一切力量皆須發揚，一切缺陷皆須填補……提高民權，加強國本，應爲最要之務』，緊接着說：『用是決議請政府召開國民大會，建立憲政規模。』依最高領袖的這種明確的指示，實施憲政不但不是和目前的抗戰不相干，更不是要分散抗戰的力量，而且是由此可以『貫徹其絕對必要之作戰目的』，是『加強國本，爲最要之務』！

爲什麼呢？由於我們的神聖抗戰是採取持久戰的策略，是要在抗戰的過程中努力進步，愈戰愈強，由防禦而進步到確能相持，阻敵進展，再由確能相持而進步到整個反攻，驅逐或殲滅敵寇，恢復失地，恢復整個中國的領土主權的完整。要達到這個目的，決不是僅僅軍事，而是要如最高統帥所指示，『更須動員全民，加強長期抗戰之一切設施』；由此可看到我們的神聖抗戰，對敵是有着『破壞』

性，對己却含有「建設」性，也就是有別於中山先生所指明的「破壞時期」；正是因爲這個緣故，所以需要「提高民權」來「加强國本」，所以「提高民權」的憲政，在這個抗戰的時期，成爲「最要之務」。用在這「最要之務」上的精力，是要得到加强抗戰力量及加速抗戰勝利到來的效力，決不致徒然消耗的。我們要徹底明白實施憲政爲什麼與加强抗戰力量與加速抗戰勝利有密切的關係，首先我們要徹底了解我們這次抗戰的本質。

（三）有人說，依各國憲政的發展史看來，憲政運動總是人民向政府爭取民權，中國現在提倡憲政，是不是也來這一套？因此有人認爲憲政運動多少是和政府採取對立的態度，甚至有人把「爭取民主」與「奪取政權」混爲一談，這不是很危險的嗎？有着這種疑問的人，根本對於中山先生遺教及三民主義缺少了解。這種疑問在滿清末年提出來是有理由的，在北洋軍閥時代提出是有理由的，但在目前的中國，在國民政府領導下的中國，在全國正在努力實行三民主義的中國，提出這個疑問實在是不應該的。中山先生曾經指示我們：「三民主義的意思，就是民有，民治，民享；這個民有，民治，民享的意思，就是國家是人民所共有，政治是人民所共管，利益是人民所共享。」（見民生主義第二講）「凡爲國民皆平等，皆有參政權。大總統由國民公舉。議會以國民公舉之議員構成之。製定中華民國憲法，人人共守。」（見同盟會四大綱領）「中國自革命而後，成立民權政府，凡事都該由人民

作主的，所以現在的政治可以叫做民主政治。』（見民權主義演講）根據中山先生的遺教及三民主義，中國應該是一個民主的憲政國家，是確切不移的。繼承中山先生國民革命偉業的蔣委員長，曾以議長資格，在國民參政會第三次大會的閉幕詞中，說過這樣幾句重要的話：『總理倡導三民主義，其民權主義的最終目的就是民主政治。「國人民如果不能關切他們自身的幸福，管理他們自己共同的事務，就是說，如果人民不能積極參加政治的話，他們就不能造成強固的國家，所以世界上最有力最鞏固的政治，一定是建築在民意之上，一定以人民之利害爲利害，人民的視聽爲視聽。總理的民權理想，是造成一個民有民治民享的國家，古今中外，理無二致。』這對於中山先生的遺教，尤其是關於民主政治的方面，可謂有了透澈的闡明。國民政府及三民主義之下的國體既以中山先生的遺教爲根據，可見在現在的中國，憲政運動不但不是人民與政府的對立，而且是人民與政府的一致要求，『爭取民主』與『爭取政權』絕對不能聯繫在一起的。

（四）有人說，眞正的老百姓本身不需要，且老實說也不知道什麼是憲政，於此可見實施憲政只是少數人的願望，而並不是多數老百姓的要求。說一般老百姓不知道憲政的定義，這未嘗不是實際的情形，但是說老百姓本身不需要憲政，却不是事實。老百姓對於國家所盡的義務，尤其是在這抗戰建國大時代中對於國家所盡的義務，是異常偉大的；老百姓所應得的權利怎樣，對於老百姓本身是有着

切膚的關係，是誰也不能否認的事實，試就憲法中所應有的人民義務與權利的規定，國民經濟及教育的規定等，那一項和老百姓是沒有關係的？你要擺出學者的架子和老百姓討論憲政運動史，憲政的理論，他也許說你不過；你如肯不怕麻煩，和他談談他的生活，他能做的事情，他在生活上及工作上的希望，他的苦痛，他所受到的土豪劣紳貪官污吏的苛虐，只要他眞享得到『言論自由』，他是能夠如數家珍滔滔不絕地打開話匣和你高談闊論的。這些要求的實際材料，便是眞能反映人民要求的憲政的泉源，我們能說老百姓不需要的嗎？我們不能因為多數老百姓沒有說出他們的要求的機會，便把他們的需要和願望一概抹煞；反而要盡我們的力量，反映他們的要求，要把他們的要求包含在憲政中去，使他們得到眞能代表他們的國民大會，得到眞能反映他們需要的憲法，而且還要使憲政不僅僅是個點綴品，却是切實執行，能使老百姓得到實惠的民主政治。你說老百姓不知道什麼是憲政嗎？我們正應該努力設法使他們知道憲政是和他們的切身利害有着密切的關係 ，豈可以因此反而要打消憲政運動呢？

（五）憲政與抗戰建國的關係，憲政與老百姓切身利害的關係，都明白了，有人却認為這只是政府的事情，只要等待召集國民大會，有若干專家起草憲法，通過後頒佈，就算了事大吉，用不着我們人民起勁，即如現在許多人所提倡的憲政座談會，在實際上究竟有什麼好處呢？上面有人把憲政運動

和政府對立起來，固然是大錯而特錯；置憲政這件事完全擺在政府的肩上，使它和人民的努力完全脫離關係，也是大錯而特錯。憲政既然要反映人民在此時此地的要求，如果人民都三緘其口，不盡量表現他們的意見，這種要求怎樣能反映到憲政方面去呢？這樣「閉門造車」的憲政才是少數人的需要，和多數老百姓是不相干的。許多政治學者都認爲近代憲法中，以蘇聯一九三六年的新憲法爲最民主最進步的，就是憲政發源地的英國的政治學者拉斯基教授，也公開有這樣的表示。但是蘇聯新憲法的草案在正式通過前的半年間，都由全國民衆加以熱烈的討論，修正，與補充，成爲普遍全國的憲政運動，容納了全國民衆所提出的合理的要求，才成爲廣大民衆的意志的結晶。在這運動期間。無論工業中心或遠鄉僻壤，無論官廳機關或人民團體，都風起雲湧地起來開會討論，據統計所示，僅僅工人和集體農場的農民討論新憲法草案的會議，就有四十餘萬次，參加人數在三千三百萬人以上！這樣廣大地引起人民參加政治的興趣，使人感覺到他對於國家大法都有一份貢獻和參與，就是民主精神的一部分，也就是極有意義的政治教育。（「全民抗戰」第九十六號）

總論

憲政運動與抗戰建國

潘梓年

一

從今年九月國民參政會第四屆大會上通過了請求政府定期召集國民大會，制定憲法，實行憲政這一重要的決議後，全國上下，從政府到人民，都一致在籌劃與討論如何定期實行憲政的各種問題，在目前已形成一個熱烈的運動。因爲實行憲政確是全國人民的熱烈要求，是完成抗戰建國的大業所迫切需要的。

抗戰需要憲政，因爲抗戰要能堅持，要能取得最後勝利，必須要依靠民衆，必須要能把全國的人力，物力，財力，智力統統動員起來，來爲抗戰服務，來準備起足够的力量，對敵人進行戰略上全線的反攻。過去抗戰中的幾次勝利，如台兒莊之役，隨棗之役，晉東北與晉東南多少次的反「掃蕩」尤其是最近的湘北大勝，都充分證明祇有在人民的力量動員起來的情形之下，才能對敵人進行反攻，才能使反攻獲得勝利。兩年零四個月的抗戰經驗，使我們有充分的事實根據來說，對敵反攻的可能，保證反攻勝利的可能，是和民衆動員的程度成着正比例的；能够局部動員民衆就能够局部對敵反攻而獲

得勝利，能夠全面動員民衆也就能夠全面對敵反攻而取得勝利。敵人大本營發言人道出攻湘北失敗的原因，華北敵酋杉山等人不得不承認在華敵軍的士氣已不堪支持，尤其是湘鄂贛邊境之敵已顯得相當頹喪疲憊。然而，爲什麼我們能在湘北大勝而還不能乘此大勝之餘威，對邊境日寇之敵追奔逐北，直搗武漢以至進行全面的反攻呢？這不是因爲我們前線的將士不努力，而是因爲我們的民衆動員還祇有一時的，局部的，還沒有把全國人民的各種力量全面的、經常的動員起來。

怎樣才能把全國的人力，物力，財力，智力統統動員起來呢？或者，怎樣才能保證全國的人力，物力，財力，智力，統統都動員起來呢？這就需要實行憲政，把政制更加健全起來，「要用四萬萬人來做皇帝」，「要人民有充分的政權，可直接去管理國事」，「要拿本國的政治，弄成到大家在政治上有一個平等地位，以民爲主，拿民來治國」。因爲人民「管理政府的方法很完全，政府就是有大力」，否則「如果政治（實際地說應當是政制）不良，在國家裏頭無論什麼問題，（例如反帝問題）都不能解決。」具體說吧，役政要沒有營私舞弊，才能通行無阻而使軍隊獲得用之不竭的補充力量；肅清漢奸要各種人民都有組織自己團體的自由，都有舉發漢奸之權，都有有組織地來偵查漢奸、制裁漢奸的可能，才能做得徹底、普遍而有成效；剷除貪污要每一人民都能揭發貪污、懲辦貪污，以及舉出大家所信任的地方行政人員等權力，才能叫貪污無立足的餘地，等等。其他一切，也莫不如此。總

之一句，實行憲政是使全國人民活躍起來、動員起來的政治條件，是在政制上使全國人民的各種力量眞能爲抗戰服務而動員起來的一種保障。

建國需要憲政，因爲我們所要建立的是一個三民主義的民主共和國，即民族獨立，民權自由，民生幸福的民主共和國。要民族獨立就必須抗戰到底，必須實行憲政改善政制來讓全國人民活躍起來，動員起來，把各種力量都貢獻給抗戰，集中於抗戰，已如上述。要民權自由，不用說更要使全國人民在『政治上有一個平等地位』，給人民以充分的言論，出版，結社，集會等一切民主權利，『要人民眞正有直接管理政府之權，要政府的動作，隨時受人民的指揮』。要民生幸福，當然要使人民的生產努力是爲着提高全國人民的經濟（國民經濟）的能力，增加全國人民的生活幸福，是爲着加强民族國家自給與自衛的各種力量，而不是爲幾個在經濟上有特殊地位的人增殖私利，更不能讓廣大的生產勞動者橫受少數人的殘酷剝削與非理待遇，以致摧殘了削弱了甚至毀壞了國家的生產力量。這就需要在立法上，政制上有一定的典章來做個保障，使各經濟部門與勞資雙方的生產關係確能夠循着上述的方向去發展。這就需要憲政。

總之一句，三民主義是整個的東西，是要同時做完的。孫中山先生說過：『本黨始終底最大目的，是要把民族，民權，民生三個主義的三種功夫，同時來做完，做完了這三種功夫，就是達到了本

黨底主義。」用什麼方法來做完這三種功夫呢？就是實行憲政。所以要建立一個三民主義民主共和國，需要實行憲政。

亦許有人要說：我們一般人民的文化教育程度還很低下，不够享受民主自由權的資格，須要經過相當時期的訓練後才可以實行憲政，而現在則尚非其時。這是不對的。第一，這和孫中山先生的主張違背的。中山先生在他的遺囑中特別提到「最近主張開國民會議」，並且要國民黨的同志「於最短期間促其實現」，孫中山先生在他逝世的時候就主張開國民會議實行憲政，難道到了已過十四個年頭的今天，反而要「尚非其時」起來嗎？

第二，這和國民政府的施政方針違背的。國民政府在幾年前就宣佈了憲法草案，籌開了國民大會，而這次國民參政會實行憲政的議案也是在蔣委員長領導之下順利通過的。所以實行憲政，祇有「爲時已晚」，而不會「尚非其時」。

第三，這和事實不符。在抗戰過程中，有許多地方，如有些戰區，有些已建立起了抗日根據地的敵後等等，有的已或多或少的在實施民主政治，有的且在澈底的實施民主政治。那些地方的事實，祇證明實行民主政治後人民力量的發展高漲，文化教育程度的迅速提高，許多優秀的青年政治天才在發展其才能，只見得他們比過去的行政人員來得賢能，沒有什麼不够資格的例證可以找出。倘是說明民

主政治實施的愈充分愈澈底，愈能發揮出人民「直接管理國事」的才能；要用實施憲政來訓練、提高人民的政治水平與文化教育程度，而不是要訓練好後才實施憲政，這個道理，正和「不到水裏去一輩子也學不會泅水」一樣。

亦許有人要說：戰時不宜實行憲政；西歐各國，祇有平時已經實行了憲政的到戰時還要取消憲政來集中國家的權力的先例，沒有平時尚未實行憲政反而到戰時倒實行起憲政來的國家。這也不對的。第一，這又和孫中山先生的主張不合。中山先生明白說過：「歐美的民權政治，至今還沒有辦法」，「外國的民權，不能作爲我們的導師」，即不能援引來作爲先例，因爲那裏的所謂民權，並不是眞正的民權，而「往往爲資產階級所專有，適成爲壓迫平民的工具」。所以用「外國的民權」引來作爲戰時不能實施憲政的例證的人，根本就沒有懂得中山先生的學說及其三民主義。

第二，這和國民政府的施政方針又不合。國民政府在去年抗戰正艱難的時候就宣佈了「抗戰建國綱領」。在這個綱領中就明明規定了各種民主權利。這是說明抗戰需要憲政，而不是說在戰時不宜實行憲政。

第三，這是一種不懂得目前中國的抗戰是一個革命戰爭而和西歐各國所曾經進行以及正在進行的各種戰爭性質上根本不相同的說法。只有不合於人民需要，違背人民利益的戰爭才要剝奪人民的民主

自由，因爲深怕人民要用這種權利來反對戰爭，或乘機破壞以至推翻統治階級的統治。我們所進行的這個抗日戰爭，民族解放的革命戰爭，是合於全國人民的利益，是全國人民所熱烈要求，所全力擁護的，只有人民不來過問，不來關懷，決不怕人民會來反對。所以如果西歐各國真的曾在戰時要取消憲政或限制憲政，那麼，我們則恰恰相反，要在戰時實施憲政，促成憲政。

二

所以，憲政是抗戰建國所需要，已是毫無疑義。現在的問題不是要來討論憲政是否爲目前所需要，而是要來討論目前適合於抗戰建國所需要的是怎樣的一種憲政。

在實施憲政中，主要的是召開國民大會與頒佈憲法這兩件大事。

我們所需要的是怎樣的一種國民大會呢？關於這個問題，孫中山先生早就有過明白的指示。他在民權主義第六講中說：「管理政府的方法很完全，政府就是有大力，人民只有把他自己的意見在國民大會上發表，對政府加以攻擊，便可推翻，對政府加以頌揚，便可鞏固」，「總而言之，要人民真正有直接管理政府之權，要政府的動作，隨時受人民的指揮」。根據這個指示，我們可以知道，合乎三民主義的國民大會，至少要具有兩個基本條件：

第一，出席國民大會的國民代表必須要眞正能够把人民自己的意見到國民大會上來發表。就做到這一層，那麼，（一）出席大會的代表，必須要是人民自己按着自己的意思選舉出來的，而不能由任何別人或機關去代替人民圈定或指定。因爲只有這樣，才能有眞正把人民自己的意見帶到國民大會上來發表的代表選舉出來。（二）必須在召開大會之前，人民都有充分的言論，出版，集會，結社等一切民主自由的權利，因爲不是這樣，人民自己的意見就無法發揮，出席大會的代表們就無法獲得人民的意見帶到大會上來發表，而且也無法保障他們不違背人民的意見而確能成爲人民的眞正代表。

第二，國民大會要成爲隨時能够指揮政府動作的民意機關，要能「眞正有直接管理政府之權」，而不是只來通過一下憲法草案的官樣文章。

我們所需要的是怎樣一種憲法呢？

憲法是記載和用立法的方法來鞏固事實上已經達到的東西及客觀上已具備充分條件而有可能與必要實現的東西。這是對憲法實質的一個簡單的解釋。我們應當根據這一解釋來討論目前抗戰建國所需要的憲法。在這裏，我們有三點可以提出。第一，中山先生說過，「外國的民權，不能作爲我們的導師」，因爲那裏的民權，「往往爲資產階級所專有，適成爲壓迫平民之工具」。而且，我們在事實上已經達到的和應得的，和外國所已達到的和應得的並不一樣，因此，我們不能拿外國任何一國的憲法

來作我們的範本。

第二，我們的社會，還是私產制的社會，事實上在我國社會經濟的體系中，在工業和農業的人和人的生產關係中還存在着地位不同，作用不同，其利害也各不相同的各種階級。如果說，我們的政策正是要來先事預防，制止階級分歧的發展以至使它們逐漸消泯，而決不能來助長它們的發展，鼓勵它們中間的衝突，那麼，這只是綱領上或宣言上的事情而不是憲法上的事情。我們目前所有的，事實上還是一個有階級的社會，而不是已經沒有了階級的社會，因此，我們所要的憲法就要面對着這一事實而不容無視。換句話說，我們所需要的憲法是要能記載和用立法的方法來保障各階級的利益，保障代表各階級利益的各個政黨在法律上政治地位一律平等的東西。因為不是這樣，就不合於現存的事實。但又因為三民主義的政策是要防制階級的對立與矛盾發展到像歐美各資本主義國家所有的那樣，而且要使之漸歸消泯，那麼，如果要在憲法上也有這樣的一種保障，我們所需要的憲法就應當對工人農民等勞動者階級加以特別的幫助，使它們逐漸解放，而對地主，資產階級則應有含有限制性的規定，使它們漸歸消滅。因為只有這樣，才能保證中國不走上歐美各資本主義國家的覆轍，而走向三民主義的最高目標——大同社會。

第三，我們目前所需要的憲法，已不能再用我們過去所已宣佈過的任何一種草案來做根據或底

料。因爲在抗戰兩年零四個月的過程中，我們在各方面都已有了很大的進步，過去所已製定過的任何一個憲法草案，都已離開事實上已經達到和獲得的東西很遠很遠。例如一般人民的民族意識已比抗戰以前大大地發揚了，政治水平和文化教育程度已比抗戰以前大大的提高了，資本家，地主，工人，農民等在經濟上和生產上的地位，關係，作用，等等比抗戰以前也已經並不相同，有些地方已經有了很大的變化了，有許多地方如游擊區的政治情形也比抗戰以前大不相同了。如果再要用過去所已製定的憲法草案來範圍目前所需要的政治，那就要使它大大地落後於現有的事實而變成難行。

這就是目前適應着抗戰建國之需要的憲政運動，所應當討論的一些問題。

（『理論與現實』第三期）

憲政與民主

韜奮

一　憲政與民主的聯繫

憲政的發展和民主的發展是朝着同一的傾向。和憲政對立的是專制，和民主對立的是獨裁。憲政和民主有着聯繫，好像專制和獨裁有着聯繫一樣。所以憲政的萌芽，開宗明義的第一件事就是和專制君主的獨斷獨行作鬥爭。一般政治學者無不認英國爲憲政的搖籃，而談英國憲政者無不追溯英格蘭限制王權的所謂『大憲章』(Magna Carta)，『大憲章』產生於一二一五年；當時由『叛變的』貴族提出一個長表，其中包含種種特許的權利，强迫國王約翰簽字承認，即形成著名於世的『大憲章』。有人認爲這只是貴族階級和君主之間的一種協定，說不上什麼憲政，更說不上什麼民主，這話當然有着相當的理由。但即就此萌芽階段的憲政而論，雖不能說有着什麼民主的傾向，但是已啓示了以後人民爭取憲政的途徑。例如就『大憲章』的內容說，即有幾點值得我們的注意：（一）就事實上說，『大憲章』誠然只注重封建貴族和教士的權利，而並未注重一般平民的權利，但是由專制君主手中爭取到的這一憲章，每使英國人民回憶到英格蘭的『民衆』曾經有過『革命』的行爲，起來反抗專制君主的

壓迫而保衛他們的「權利」，這種影響是非常深遠的；（二）「大憲章」的最重要的條款中，曾經規定國王非得「大會」（Great Council，即後來正式國會的起源）的同意，不得向貴族徵收特別賦稅，後來「不出代議士不納稅」的觀念，實由此而建立了他的基礎；（三）條款中有「國王對於任何人不得出賣、否認、或稽延其權利與正義」等項的規定，雖從未切實執行，但權利與正義不得被任意出賣、否認、或稽延的觀念，也因此而引起了人們的注意。這些因素都播種着以後民主政治的種子。

英國國會的資格最老，它的起源還在十三世紀，當初只是由主教和貴族組成的諮詢機關，後來漸漸才有城市代表參加；最初職權只是爲國王籌款，不久即利用其操縱財政的權利，取得立法權，其初還只是強迫國王承認以「請願」立法的手續，到十五世紀，索性廢棄所謂「請願」而代以冠冕堂皇的「議案」了！後來進而要求審查帳目，罷免官吏，並得請求國王廢除違反民意的政策，或監督行政事務，於是國會的勢力漸漸由籌款而立法，又進一步而干涉行政了。這雖够不上什麼民主，但是憲政的發展是朝着民主的傾向前進，是歷史指示我們的鐵一般的事實，這却是值得我們注意的。後來經過最後確立英國議會政治的不經流血的所謂「光榮革命」（一六八八年），頒布「權利宣言」（一六八九年，定爲「權利法」），規定國王不得中止法律，不得干涉自由選舉及國會議員之自由言論與行動，應設公平陪審制等等，所保持的自由雖在實際上仍僅屬貴族豪紳與城市商人的自由，還說不到一般平民的

政治自由，但是隨着憲政的進一步的發展，公開提出自由的選舉，公開提出自由的言論與行動，民主傾向也隨着有進一步的發展，却是無可否認的事實。

到了十八世紀下半葉和整個十九世紀，由於資產階級抬頭的結果，在歐洲及北美，可說是資產階級民主革命開着燦爛之花的時代，也就是近代憲政發展的黃金時代，憲政的發展於是更明顯地和民主運動有着密切的聯繫。在這個時期中，英美法是近代憲政的創導者。英國的國會，在以前主要地還只是國王所賴以籌款的工具，人民對於國王提出付款的條件，到了這個時候，國會成為討論和批判國家一切政策的機構；而於國家政策作自由的討論及對政治上負責者作坦白的批判，便是民主政治的一個基本的因素。雖然在十九世紀的末葉以前，英國國會中所表現的，只是地主和商人的意見，但是這種討論和批判國家政策的方法，後來却擴展到比較更廣泛的意見的表現。其次是更確定地把「法治」代替了君主的專制，這是保障人民自由的一個重要條件，也就是民主政治的另一個基本的因素。直至十八世紀末葉，所謂法律，不是被視為「上帝法則」的解釋，便是被視為統治者（君主）的「意志」。他們把「君權」視為「神權」，國王是受命於上帝來統治人民的，是神聖不可侵犯的。後來「人權」既取「神權」而代之，國會既有權自由討論國家一切政策，既有權批判政治上的負責者，於是政府的基礎便從國王轉移到「人民」了！在十八世紀末葉，英國國會還只限於建議和批判，還不敢對政府實

行管轄的權，雖則政治應由「人民」參加的觀念已在向前發展中。在這個發展的過程中，隨着來的是美國的共和國及法國的革命，於是「天賦人權」和政府必以被治者的同意爲基礎的觀念更普遍地被接受了。美國的獨立宣言公開宣佈：「政府的努力是基於被治者的同意，受被治者的委托，所以政府倘若違反這種目的，人民儘可以變更廢止，別立新政府。」法國的「人權宣言」也公開宣佈：「一切主權的淵源，本來是屬於國民的。」從此憲政的發展和民主的發展又達到一個較高的階段。

但是資本主義民主的限度却是很顯然的，由於蘇聯新憲法的頒布與實施，民主政治又被提到一個更高的階段。蘇聯由於社會主義建設的成功，國內剝削制度的消滅，根據全國人民的公意，制成最進步的新憲法。這憲法採用了最民主的選舉法：公民在十八歲以上，只須不是精神失常（瘋狂）或經法院判決而剝奪選舉權的，一律有選舉權和被選舉權；不論種族或民族，不論宗教信仰或教育資格，也不論居住年限或社會出身，更不論財產狀況，凡此種種都不能作爲剝奪選舉權的理由；凡婦女及在紅軍中服務的公民，都毫無例外地享有此種權利。這憲法所保障的是全國公民在實際上的權利，除言論自由、出版自由、集會及結社自由、遊行及示威運動自由，公民身體有不受侵犯的保障（任何公民，自法院的決定或經檢查官的批准，不受逮捕），及公民住宅的不受侵犯與通訊的秘密均受法律的保障外，還有普通的工作權、休息權、及教育權的保障。

由於上面的分析，對於憲政與民主的聯繫，我們應可得到這樣的一個結論：憲政的進步和民主的進步是成正比例的；愈進步的憲政，所包含的民主的內容也愈多愈豐富。

二、民主的主要特徵

關於民主政治的特徵，上面曾經提起過兩點：一是人民有權自由討論國家一切政策，有權坦白批判政治上的負責者；二是「法治」。現在請先就此兩點略加補充，然後再提及其他各點。

（一）人民有言論出版集會結社的自由。我們在上節所看到的十九世紀各國民主革命，對於人民有權自由討論國家一切政策，有權坦白批判政治上的負責者，這是當時對付專制君主的獨斷獨行，但這只是消極的一面。後來專制君主雖倒，而各國憲法上對於人民有言論出版集會結社的自由，都仍然認爲是金科玉律，一致重視，這其間除了消極的方面，還有積極的作用。民主政治的最主要的事情是要切實反映最大數多人民的要求，但是如果人民不能充分表現他們的意見，這種反映便很困難，甚至不可能。英國政治學家拉斯基教授對於這一點曾經這樣說過：「一國裏面執政者的任務，既是要滿足他們所統治者的需要，顯然要使他們知道這些需要；但是要使他們知道這些需要，便非人民大衆可以自由報告他們的經驗不可。例如沒有國家關於勞工缺點能有正確的立法，倘若只有商人有自由貢獻關

於工業狀況的意見。我們不能夠規定一個適當的離婚律，倘若只有得到幸福結婚的人始有機會發表他們對於該項法律條文的意見。」他認爲國家不能用恐怖改變人民的意見，否則俄國革命便不能成爲事實。

（二）建立法治的精神。關於這一點，全體人民在法律上的平等，法官須有獨立的地位與精神，固然都屬重要，而依各國憲政運動及民主運動的歷史看來，尤其主要的是人民的身體自由須在法律上有切實的保障，非依法律不得逮捕囚禁。在英國便有所謂「身體保護狀」（habeas corpus）的規定，嚴禁無故違法逮捕的行爲；法西斯獨裁國家所慣行的秘密拘捕，不經公開審問即秘密處死或懲罰的行爲，都在嚴禁之列。身體自由如得不到法律上切實的保障，什麼言論出版集會結社自由都談不到！曾經參加「五五憲草」起草的立法委員吳經熊黃公覺二先生在他們所著「中國制憲史」一書中，論及民權時，曾引證伍朝樞先生致孫哲生先生論北洋軍閥蹂躪人民一信中語：「軍閥專橫，官吏恣肆，對於人民身體自由，任意蹂躪，往往無故加以拘禁。拘時固不經法定手續，拘後則審訊無期，又不開釋，致令久禁囹圄，呼籲無門。即有親友營救，除請托及賄賂外，更無途徑可尋。其結果有不宣布理由而遽行釋放者，甚至擅處私刑者，似此黑暗情狀，計惟有吾國歷史所謂亂世及歐洲中古時代始有之。」這一段話說得多麼沈痛。這種「黑暗情狀」便是民主政治的仇敵，歐洲人民百餘年來所以拚死力

爭，努力於憲政運動的，就是要替自己免除這種沈痛的現象。

（三）選舉權和被選舉權。國會是民主政治的一個重要機構，因此關於國會的選舉權及被選舉權的能否普遍，也是民主程度的一個指針。這件事的意義的所以重要，因爲國會負有立法的責任，（制憲的責任當然更重大），立法的內容在在有關一般人民的福利；要使法律能反映人民的需要，負有立法責任的人民代表能否眞正代表人民，這是很重要的。資本主義民主國家對於選舉還有許多不合理的限制。例如關於英國下議院的選舉，雖在理論上有投票權利的每一個人，只要有八個選舉人推他做候選人，他就有當選的權利，但在事實上却不是這樣簡單，因爲：（一）每一個候選人必須繳存保證金一百五十鎊；倘若他得不到某數量的選票，這筆款子就要被充公的。（二）要準備被選，除須繳存這筆鉅量的保證金外，還須準備一筆鉅款來做運動選舉之用，普通至少須有五百鎊的費用。這六百五十鎊的款子就不是常人所拿得出的。此外還有居住性別等等的麻煩限制。英國的女子在一九二八年才得到選舉權，但還要在三十歲以上，其他國家的女子還有享不到這種權利的。只有蘇聯憲法規定以十八歲以上的公民資格爲唯一條件，其餘如性別、經濟、居住、新舊地位等等的限制都一掃而光。

（四）人民不但通過代表把立法之權握在手裏，同時還組織負責的政府，監督政府切實執行所立的法律，例如英法的內閣，國會不信任就須改組，不能『笑罵由他笑罵，好官我自爲之』。經過十九

世紀的實驗之後，在民主國家的政府多爲議會的一部分，負責組閣的閣員，同時也是國會中的一員，惟一例外的是美國，美國的行政元首是全在國會之外的。國會不但立法而已，對於高級官吏有繼續不斷的監督之權，必要時有彈劾之權。在民主政治之下，政府須對國民代表負責，這是一個很重要的特點。政府代表國家，政府的官吏卻是人民的公僕，公僕的治權是由人民所賦與的，如果官吏的行爲違反了國家和人民的利益，人民及其代表都有嚴加糾正的責任。

（五）有關人民切身利害的法律，尤其是根本法如憲法，須盡量由最大多數人民參加意見，參加研究討論，使他們深切地感覺到自己對於這種法律有參加一份子的責任與權利，使他們深切地感覺到自己對於這種法律也有過一份的貢獻，由此引起他們服從法律的自覺的紀律。在資本主義國家裏面，國家基本大法的起草往往只是由少數『御用的』所謂法律專家一手包辦到底，一般民衆是無權過問的。由廣大民衆參加的作風，蘇聯一九三六年的社會主義的民主新憲法才做了一個榜樣。該憲法是於一九三六年十二月正式通過的，但是在通過以前，在一九三六年七月起，就將草案發交全國國民討論，不論是工業中心或遠鄉僻壤，不論是公務機關或人民團體，不論是工廠或農場，都風起雲湧地舉來開會討論，或提出修正，或提出補充。據統計所示，在此短短五六個月內，僅僅工人和集體農場的農民討論新憲法草案的會議就有四十餘萬次，參加人數就在三千三百萬人以上，因此蘇聯一九三六年

的新憲法不只是少數所謂專家的憑空杜撰，實為千百萬廣大民衆的意志的結晶。這種動員廣大民衆的作風，實為最民主化的象徵。民主政治的基本精神是根據被治者的同意，但是必須經過充分的自由的討論之後所給與的同意，才是「智慧的同意」。這是法西斯主義者所不懂得、所不敢做、而為民主政治所極端珍視的。

（六）對於政治的與社會的注意，以前各國憲政只注意於政治的方面，對於經濟的與社會的方面向不注意，以為只須參加選舉，便是參加政治，便可以獲得政治的自由；獲得政治的自由之後，經濟問題社會問題也可以迎刃而解了。事實卻大謬不然。一般人民在經濟上如得不到切實的保障，政治自由也是一句空話。在上次世界大戰以後，比較進步的憲法，對於這一點已比較地加以注意，（例如德國的威瑪憲法）惟大多陷於空洞或與其他條款相消，最後在蘇聯新憲法內才有了具體而明實的規定。例如在蘇聯新憲法第一百十八條，明白規定：「蘇聯公民均有工作權，即有權獲得有保障的工作和按其勞動的數量和質量而發給的薪資。」同時規定此種權利有着事實上的保證：「工作權有社會主義的國民經濟組織、蘇維埃社會生產力的逐步增長、經濟恐慌可能性的消滅及失業的排除為之保證。」此外如「休息權」、「教育權」，以及「年老、或疾病、或喪失工作能力時，均得有物質保障權」，每項上都有國家的免費的具體辦法作事實上的保證。關於婦女，第一百二十二條亦有如下的規定：「蘇

聯婦女在經濟、國家、文化、及社會政治生活一切方面，均與男子享有同等權利」，在蘇聯婦女所以在事實上能與男子處於完全平等的地位，最主要的也是由於經濟上有了同等的保障。

（七）政黨的合作與競賽。各國政黨之所由來與存在，都有各國的經濟背景與歷史沿革，不是憑空的願望造成的。例如社會主義的民主國家如蘇聯，其先是因為要鎮壓被推倒了的舊時的反革命統治階級，所以只有一個担負無產階級專政之領導任務而為全國勞苦大衆所共同擁護的唯一的無產階級的黨；後來資產階級和富農等剝削階級都消滅完了，全國的工資勞動者也只需要一個政黨，而且只可能有一個政黨，於是在蘇聯便只是一個政黨。這是蘇聯的社會經濟基礎造成的事實。此外的各民主國家，如英美法等。也由於國內社會經濟基礎的背景，有幾個政黨同時並存。（法西斯主義的國家在表面上雖是一黨，但在事實上仍有其他政黨，在地下秘密活動，這是公開的秘密，因為法西斯國家並不能根絕無產階級而生存，但是因為他們既不是民主國家，在這裏就無須贅述了。）在民主政治制度之下，有了幾個政黨，為着整個國家的利益，尤其是在一致對外的時候，應該精誠團結，努力合作，同時在有利益國家民族的工作上，却不妨作公平的競賽，各以優良的成績取得全國人民的信任。

以上所舉的七點，可說是民主政治的主要特徵。這種種特徵的核心是「多數統治」（the rule of the majority）。「多數統治」是為多數人的利益，所以敢於實行民主的原則；敢於容許人民有言論

出版集會結社自由；敢於保證人民的身體自由可以得到法律上的切實保障，而無須出於不顧法律的逮捕囚禁；敢於採用最民主化的選舉制度；敢於面對國民及其代表的監督；敢於動員廣大羣衆參加政治；願意而且努力顧到人民的經濟上的保障；願意而且努力與各政黨合作競賽，共同向着進步的大道邁進。

三　中國憲政與民主問題

以上所討論的是憲政與民主的聯繫及民主的主要特徵。我們所得的結論是離開民主不足語憲政，憲政愈進步，所包含的民主成份愈多。最後請根據這個觀點，略論中國的憲政與民主問題。

根據中山先生的遺教，中國所應實行的憲政必須是進步的民主的憲政。遠在中山先生所主持的同盟會時代，該會所揭櫫的四大綱領中的第三綱領就這樣寫着：「建立民國，今者由平等革命，以建立民國政府。凡為國民皆平等，皆有參政權。大總統由國民公舉。議會以國民公舉之議員構成之。製定中華民國憲法，人人共守，敢有帝制自為者共擊之。」在同盟會宣言中，也有這樣的話：「我等今日與前代殊，於驅除韃虜，恢復中華之後，國體民生，皆為變更，雖經緯萬端，要其一貫之精神，則為自由、平等、博愛。故前代為英雄革命，今日為國民革命，所謂國民革命者，一國之人民皆有自由、

平等、博愛之精神，即皆負革命之責任，軍隊、政府特為其機關而已。」國民皆有參政權，一國之人皆負革命之責任，如此重視人民的力量與任務，無疑其民主政治的泉源。中山先生在民生主義第二講中說得更明顯：「我們三民主義的意思，就是民有、民治、民享；這個民有、民治、民享的意思，就是國家是人民所共有，政治是人民所共管，利益是人民所共享。」依中山先生的說明，三民主義的國家就應該是進步的民主的國家，這是誰也不能否認的。就政治方面說，民權主義尤其是民主政治的核心，所以中山先生這樣指示我們：「什麼是叫做民權主義呢？……民權主義是對內打不平等的。國內有什麼不平的大事呢？就是有了皇帝或軍閥、官僚的專制，四萬萬人是不能管國事，還是做他們少數人的奴隸。」（見「救國救民之責任在革命軍」演辭）他又說：「今日我們主張民權，是要把政權放在人民掌握之中……凡事都應該由人民作主的，所以現在的政治又可以叫做民主政治。」（見「民權主義」演辭）他又說：「所謂民權主義，就是要四萬萬同胞起來管理國事，也即是一國的政令都由人民所出。」（見民國十二年十二月三十日對黨員演辭）。以上都足以表示中山先生所主張的民主政治，所主張的憲法是民主的憲法。關於這一點，中山先生更進一步提出直接民權，認為除選舉外，還得直接行使創制權（人民有權訂立法律），復決權（人民有權修正廢止法律）及罷免權（人民有權罷免壞的官吏）。國民黨第一次代表大會，對於民權主義，更有這樣的解釋：「近世各國，所謂民權

制度，往往爲資產階級所專有，適成爲壓迫平民之工具，若國民黨之民權主義，則爲一般平民所共有，非少數者所得而私也……民國之民權，惟民國之國民乃能享之，必不輕授此權於反對民國之人，使得藉以破壞民國；詳言之，則凡眞正反對帝國主義之個人及團體，均得享有一切自由及權利，而凡賣國罔民，以効忠於帝國主義及軍閥者，無論其爲團體或個人，皆不得享有此等權利。」於此可見中山先生的民主政治不但含有反封建的意義，並含有反帝的意義，同時並由反滿淸的專制而發展到反帝國主義，這是中國所處的實際環境所產生的，値得我們的特殊的注意。

繼承國民黨總理中山先生革命事業的國民黨總裁蔣委員長，曾以議長資格在國民參政會第三屆大會的閉幕詞中，對中國的民主政治有幾句很重要的話：「總理倡導三民主義，其民權主義的最終目的，就是民主政治。一個人民如果不能關切他們自身的幸福，管理他們自己共同的事務，就是說，如果人民不能積極參加政治的話，他們就不能造成强固的國家，所以世界上最有力最鞏固的政治，一定是建築在民意之上，一定以人民之利害爲利害，人民的視聽爲視聽，總理的民權的理想，是造成一個民有民治民享的國家，古今中外，理無二致。」

由於上面的硏究，可見根據中山先生的遺教和最高領袖的詔示，中國的憲政運動和其他各國的情形有一個很大的差異，就是各國人民對於憲政是要向政府爭取，因爲人民要憲政而政府是不要憲政，

在中國則不然，人民要憲政，政府也要實行憲政，所以中國人民目前對於憲政的任務，應該不是爭取而是要努力協助政府實施憲政。在這種情況之下，國民對憲政如再不積極起來幹而存着淡漠或袖手旁觀的態度，更是莫大的罪惡！這是我們所應認識者一。

中國鬧憲政已有四十年的歷史，何以到今日還在提倡憲政，還得不到憲政的成效？眞正癥結所在還是由於憲政和民主脫離了關係。這裏所謂民主，不僅指憲法內容而言，實係動員大多數民衆參加憲政而言。必須在選舉及製憲以前，即須給人民以充分的民主自由，如言論出版集會結社及身體自由等等的民主權利，然後始能充分反映人民的要求，然後始能對選舉方法及憲法內容作充分的討論批判；在實行選舉及製憲的時候，仍須給人民以充分的民主自由，然後才能實行民衆的督促與輿論的制裁，使選舉結果眞能代表民意，使憲法內容眞能反映民衆的要求。在國會成立，憲法頒布以後，仍須繼續給與人民以民主的權利，然後才能繼續不斷的實行民衆督促與輿論制裁，使憲法不致成為具文，使人民可以得到憲法的實惠。否則所謂憲政只是極少數上層「野心家」的浮動或欺騙，與多數民衆是不相干的。政府和人民鑒於吳黃兩立法委員所指出的已往的流弊，對於這次憲政運動，應該懲前毖後，務使憲政成為民衆化的廣大運動，成為眞能反映民衆要求的廣大運動，成為眞能引起民衆熱烈參加的廣大運動。民衆化是民主化的前提。這是我們所應認識者二。

實施憲政這件事在抗戰建國這樣緊急的時期提出，有它的時代的急迫需要性，因爲眞正民主的憲政是動員廣大民衆的基礎，是喚起民衆共同奮鬥的重要條件。中國由於主觀的現實與客觀的形勢，反抗日寇的侵略與爭取最後的勝利，不得不採用持久戰全面戰的戰略，前途的光明希望就在這個持久戰全面戰的過程中，迅速加强國力，迅速培成反攻的力量，使我國愈戰愈强，敵人愈戰愈弱的比例愈益擴大。但是要達到這個目的，不能僅靠軍事；推進軍事勝利的種種工作，也就是加速整個國力的工作，都須兼程並進。而在第二期抗戰的今日，尤有急迫的需要，實爲關心抗戰勝利前途者所共見。中國的抗戰，支持到三年四個月的今日，已達到相當能够相持的階段，這固然是由於抗戰以來全國各方面進步的成果，可是欲由相持階段進而達到全綫反攻驅逐敵寇收復失地，還有賴於國力之進一步的加强，這種急迫的需要是全國同胞所不能不嚴格注意與努力解決的問題。要解決這個問題，非更廣大更澈底地動員全國人民來積極參加抗戰建國工作不可，而切實執行民主的憲政，却是更廣大更澈底動員民衆來加强國力的鎖鑰。中國在目前是抗戰勝利高於一切，但是要爭取更大的抗戰勝利，爭取最後的抗戰勝利，必須努力造成更强固的國家。最高領袖明確地指示我們：「一國人民如果不能關切他們自身的幸福，管理他們自己共同的事務，就是說，如果人民不能積極參加政治的話，他們就不能造成强固的國家」。可見「强固的國家」和「人民積極參加政治」是分不開的。在抗戰最重要關頭中舉行的國民

參政會第四次大會，全體一致通過「請政府明令定期召集國民大會，制定憲法，實行憲政案」，這一案是七個要案的合併，提案人不但有各黨各派及無黨無派的參政員；即領導全國的國民黨，它的參政員亦在提案人之列，可見實施憲政實與抗戰的急迫需要相配合，否則全體參政員，在這樣的時期一致通過這樣的一個議案，未免多事了。在該案全體一致通過之後，蔣議長當場認爲極爲重要，即在閉幕以前，不待該決議案送到最高國防委員會核准之後，即指定參政員十九人（後加至二十五人）組織憲政期成會，以督促憲政的從速施行。以指揮抗戰時期全國作戰的最高統帥，對實施憲政如此重視，則實施憲政不但不是抗戰急迫時期所不需，正是適合抗戰急迫時期的需要，是無可否認的事實了。爲什麼實施憲政正是適合抗戰急迫時期的需要呢？最高統帥在國民參政會第四次大會閉幕詞中也說得很明白：「中國欲貫徹其絕對必要之作戰目的，更須動員全民加強長期抗戰之一切設施；……提高民權，加強國本，應爲最要之務。」提高民權和加强國本所以有密連帶的關係，因爲加强國本是要動員全民加强長期抗戰之一切設施，而此事又爲中國貫徹其絕對必要作戰目的之基本條件。其實國民黨臨時代表大會宣言就已指出：「抗戰的勝負不僅取決於兵力，尤取決於民力，民力之發展，與民權增進相爲因果」，不過最高統帥在上面閉幕詞中作了更精確的闡明罷了。憲政的實施既以發展民力爲主要任務，那末，這樣的憲政便非民主化不可，這可不言而喻了。民主的憲政不但不是與抗戰不相干，而且正是

抗戰到了這樣重要關頭的時期所迫切需要的。這是我們所應認識者三。

我們所需要的憲政既然是要配合抗戰建國時期迫切需要的憲政，既然是要反映全國人民在此時此地所要求的憲政，既然是要在當前能夠發展民力加强國本以爭取最後勝利的憲政，那末很顯然地我們所需要的是進步的憲政而不是故步自封的憲政。關於這一點，最高統帥在上面所提及的閉幕詞中也明確的指示。他提及這次實施憲政案的通過，接着就說：『今抗戰兩年，我全國忠勇軍民莫不擁護三民主義，努力抗戰工作，國家統一之局，國民意志之團結，爲世界所同情稱許，雖然，敵閥正百計進攻，我自不容絲毫自滿，一切力量皆須發揚，一切缺陷皆須塡補』。我們在抗戰二年餘的今日，在考慮憲政內容的時候，——無論是關於選擧的辦法及憲法的內容等等——都不能把這二年餘神聖抗戰中所得的新的教訓，所感到的新的需要，所目睹的新的形勢，本着『一切力量皆須發揮，一切缺陷皆須塡補』的合理的態度，加以虛心的檢討與積極的改善，而『不容絲毫自滿』，如在新時代玩老古董，那是所謂『時代錯誤』！我們要有進步的憲政，而不要『故步自封』『時代錯誤』的憲政，這是我們所應認識者四。

根據上面的研究，我們如要適當而合理地解決中國的憲政與民主問題，必須（一）積極協助政府實施憲政；（二）努力使憲政成爲民衆化的廣大運動；（三）努力使憲政與抗戰建國的迫切需要相

配合；（四）努力獲得進步的憲政而不是『故步自封』『時代錯誤』的憲政。我們應把握住這幾個要點，喚起全國同胞起來共同努力，展開廣大而深入的民主化的憲政運動，由此奠定『抗戰必勝建國必成』的最牢固的基礎。（『理論與現實』第三期）

一　戰爭與憲政

韓幽桐

最近，六中全會決議於明年十一月十二日召集國民大會，這是實行憲政的第一步，也是奉行孫中山先生『必立憲而後可以圖治』的遺教，蔣委員長『為應事變之不測，須提早實行憲政』的主張，並適應當前為了爭取抗戰勝利，必須『提高民權，鞏固國本』的實際需要之賢明的措施。這一措施，已喚起舉國一致的擁護和如期實行的期待。但還有人以為戰時需要獨斷，不需要民主，需要權力集中，不需要個人自由；並以為各立憲國家，在戰時，還都停止憲政，中國既未實行憲政，更不應在戰時開始。也就是說，戰爭和憲政是相互對立，而不相容的東西，在戰時，根本不應該談憲政。實則，只要戰爭自身不是違反民意的戰爭，不是破壞民衆利益的戰爭，則實行憲政，對於這種戰爭，只有裨益，毫無妨害，特別對於反侵略的，正義的，民族解放戰爭，是這樣。這種戰爭，需要憲政做它的保障。因為第一，必須民主，才能集中人力，共禦外侮，不致發生因反對少數人的獨斷獨行，而多數民衆反對戰爭乃至掀起內亂等事變；第二，個人的利益，和整個民族國家的利益，原來是一致的，並沒有與

本的矛盾，所以給予個人以自由權利，當不妨礙國家的禦侮行動，和民族的整個利益，恰恰相反，倒是幫助國家自衛戰爭的勝利和保障整個民族利益安全的；第三，事實上，在各立憲國家，也不是都在戰時根本上停止憲政，至多，不過是停止憲政的一部份，而停止的結果，反常使戰爭遭遇失敗的命運。

二

固然，有些立憲國家，在戰時，對於人民的自由權利，加以相當限制。但這種限制，並不是停止憲政。因為人民的自由權利，固為憲政的主要內容，而憲政的整個內容，卻不僅是人民的自由權利，它還包括着國家體制，政治組織和法律制定的手續等等。相當地限制人民的自由權利，既不是停止整個人民自由權利，更不是停止憲政本身，至多，只能說是限制憲政適用的範圍罷了。例如目前歐戰的主角英法等國的國會，雖在戰時，也沒有停止職權，或被解散，依然開會，依然議事，依然有權糾彈政府的行動，依然可能部分地反映人民的意見。甚至連日本這樣一個野蠻的半封建的國家，在對華侵略戰爭中，也沒有完全停止了國會的召集。國會，是立憲國家的政治機構的主要成分。戰時，國會既仍照常行使職權，自不能說為憲政被停止，或取消了。至於相當地限制人民的自由權利，在正義的戰

爭中，本來是不必要的。縱然各立憲國家曾經這樣做，但它的本身，便是根據憲法的行動，並不是超越憲法的東西，因而也不是停止憲政。例如宣佈戒嚴，是限制人民自由權利的措施。但戒嚴的機關，權限，條件，手續，仍是以憲法爲根據的。像在法國，宣佈戒嚴，須依據戒嚴法的規定。當一八四九年時，法國已以單行法規定戒嚴事件，極爲完備。大抵分戒嚴爲眞實戒嚴和擬制戒嚴二種。眞實戒嚴，是在戰時的圍困砲台或要塞區域，由戰地司令長官所宣佈的戒嚴，擬制戒嚴，是在平時，雖無敵攻，包圍等狀態，而應加警備之地帶，由警備司令官所宣佈的戒嚴。在普法戰爭後，爲防止警備司令，濫行宣佈戒嚴，侵害人民利益，又於一八七八年，以法律明定擬制戒嚴，應否實行，以國會宣佈爲原則。如在國會閉會期內，纔可由總統宣佈，但國會在戒嚴宣佈後兩日內，仍應迅速自行召集會議。凡戒嚴一經宣佈，所有民政權，應移歸軍事機關管理，至於未移交軍事機關管理的事務，則仍由民政長官繼續處理。人民所享有的自由權利，凡未經戒嚴法明示加以限制的，軍事長官，不僅不能擅加限制，且負有保護之責，如有違法越權的行爲，使人民權利受有侵害時，雖屬軍官，亦受普通法律的制裁。可見法國的戒嚴法，對於人民的自由權利，是如何尊重，如何保護，並不是以限制自由爲目的了。波蘭戒嚴法大旨和法國類似。且在一九二一年的憲法中，規定戒嚴的原則，爲：「個人權利，如身體的自由（第九十七條），住所的不可侵犯（第一百條），出版的自由（第一百零五條），通信

的秘密（第一百零六條），集會結社及組織公司的權利（第一百零八條）等，可以公安上必要的原因，對於國家全地域或其一地方，一時停止之」；「內閣在戰爭時或有戰爭危險時，及國內叛亂，重大陰謀之有叛逆性質，以威脅憲法或公民安全時，若有共和國大總統的認可，得以專斷，下令停止此項權利」；「此內閣命令，若在國會會期中發布，應即提出國會，求其承認，若國會閉會時，對廣於一縣之區域，發布此命令者，國會自此命令公布日起，八日以內，為決定此事，法律上，當然集會。若國會拒絕承認此命令，則戒嚴立失效力。內閣在國會任滿後，或其解散後，下戒嚴命令者，應於新選國會的第一會期，立即提出國會」（第一百二十四條）。即政府雖得宣佈戒嚴，但在一定的條件之下，纔能實行，並且必須得到國會的承認或追認。又如南斯拉夫憲法第一百二十七條規定：「在戰期中或下動員令時，國會得對於全國以法律暫時停止公民之權利，如係國內一部分有騷動時，則可特於該部分停止之，此等權利，如集會權，住居之不可侵犯，郵電交通是。王國某地有騷動時，出版自由權，亦得根據上述理由於該地限制之」。則宣佈戒嚴權，操諸代表民意的機關國會之手，而且也附有時間，地域和條件的限制。此外，如英國，對於戒嚴問題，雖無成文規定，但遇有緊急事變發生，仍須請求國會，制定法律，以為應付的根據；若值國會閉會期內，不及制定新法律時，則行政部可作臨機應變的處置，但國會開會時，必須請求追認，以解除其責任。可見英國政府行使戒嚴權，也

仍然是在代表民意的機關國會控制和監督之下的，也就是根據憲政產生的。

總之，各國政府宣佈戒嚴，均是根據憲法所賦予的權限，並不是在憲法之外的獨斷行爲。本來，所謂戒嚴權，就是憲法上規定在戰爭或非常事變發生時，政府對於全國或一地方得以兵力警戒的權限。亦即暫時以軍隊的力量，幫助警察維持治安；以軍隊的形式，執行警察的職務。它的性質，既不是軍令權，也不是軍政權，而是非常治安警察的一種。這種權限行使的期間極短，主要是爲了應付非常緊急的，特別是國內的事變，例如，日本的二二六事變，全國宣佈戒嚴二十四小時；而在較久的，特別是對外的戰爭期間，對於全國、普遍地行使這種權限的國家，還很少先例。即就在極短的期間內而言，雖然根據憲法，可以宣佈戒嚴，但各國在宣佈之先，也多因顧慮到人民的自由權利，而非不得已，不輕易行使。特別像在美國，憲法詳細規定，戰時人民的權利，何種應加限制（如人身保護律，戰時有停止之明文規定），何種不應加以限制（如美憲修正案第一條規定不許國會制定限制言論出版自由的法案），對於這種規定，不僅行政部沒有自由取捨的權利，即立法部欲變更政府以應變之舉措，也大受限制，歐戰後，美政府雖有以命令立法的事件，但是類似戒嚴法的法令，還沒有發佈。可見各國對於戒嚴權，原以不輕易行使爲原則，即行使，也是力求其不侵犯人民的自由權利的。

比較宣佈戒嚴範圍較廣的，在有些國家，政府還可以發代替法律的所謂緊急命令，但這也不是根

本停止憲政。所謂緊急命令，是行政元首，當國家有緊急重大危難時，可以發布與法律具有同等效力的命令。例如德憲第四十八條便規定：「德國國內之公共安寧秩序，如發生重大障害，或有發生重大障害之虞者，聯邦大總統得爲回復公安秩序必要之處置。萬一之時，又得使用兵力。欲達此種目 ，大總統可暫時停止第一百十四條，第一百十五條，第一百十七條，第一百十八條，第一百二十三條，第一百二十四條，第一百五十三條所定基本權之全部或其一部」。日本憲法第八條，也有類似的規定。但在一般民主國家的憲法中，是很少給予元首以這種特權的。因爲如給予元首以這種特權，很容易發生藉口時機緊急而任意發布緊急命令的弊病。不過卽使給予元首以發布這種命令的特權，也還不能認爲停止憲政。因爲緊急命令，是根據憲法產生的，它的效力僅與法律相等，而且在憲法上，常附以事件，程度，時期，內容等限制，決非行政元首可隨時任意發布任何內容的緊急命令。例如德憲第四十八條雖給予大總統以發布緊急命令，停止人民自由權利之權，但除同時附有條件之外，又於第三項規定：「本案第一項，第二項所規定之處置，聯邦大總統，當立時報告聯邦議會，聯邦議會，如有要求取消時，則其處置，消失效力」。卽最後決定的權限，仍操於國會。又如英憲，原未規定政府有發布緊急命令之權，如事實上，必須發布緊急命令，則事後閣員須負違憲之責，報告國會，請求解除責任，自亦不能認爲停止憲政。

此外，有些立憲國家，在戰時，常成立所謂全國一致內閣，有人以爲這就是停止憲政。當與全國一致的內閣，並不是停止憲政，而是加强憲政。因爲所謂憲政，就是民主政治，並不一定要採取一黨「在朝」，他黨「在野」的形態；舉國一致，正是各黨各派的合作，民主精神的表現，這不但不是停止了憲政，正是發揚了憲政的精神。

三

中國的抗日戰爭，是全民族的解放戰爭，是與每個人的利益一致的戰爭，除掉漢奸外，應無一人反對這種戰爭。因此，應使每個人都能儘量拿出他的力量，貢獻給國家，用在這種戰爭上。而要使每個人都拿出他的力量，便不能不保障他的自由權利，不能不給予他以參加政治的民主權利。我們的戰爭，是政府和人民，共同擁護的正義戰爭，和憲政有什麼對立，矛盾，不相容呢？我們簡直不需要限制或停止人民的任何自由權利，更不要說停止憲政的實行。

（「全民抗戰」第一百期）

孫中山先生的憲政觀

吳克堅

國民參政會第四次大會曾經通過了定期召開國民大會，製定憲法，實行憲政。其決議原文爲：「（甲）治本辦法：一、請政府明令定期召開國民大會，製定憲法，實行憲政。二、請議長指定參政員若干，組織國民參政會憲政期成會，協助政府，促成憲政。（乙）治標辦法：一、請政府明令宣佈全國人民除漢奸外在法律上其政治地位一律平等。二、爲適應戰時需要，政府機構應加充實並改進，藉以集中全國各方人才，從事抗戰建國工作，爭取最後勝利。」

這一決議的通過，在今日的環境中，實有其嚴重的政治意義。如果真能見諸實行，那麼，這一決議將成爲生長新的力量爭取抗戰勝利的有效方法，將爲推動中國走上民主政治道路的嚴重步驟。因此，全國人民應以自己的全部努力，來幫助政府，促成既合乎現有政治情形，又適合中國人民利益底國民大會的召集與憲政的實施，爲實現中國的民主政治而奮鬥。

憲政的實施，是根據孫中山先生的遺教，特別是根據孫中山先生的憲政觀的遺教。因此，我們對孫中山先生憲政觀遺教的研究和闡明，是我們實施憲政工作中重要的任務。

我們研究孫中山先生的憲政觀，主要的應以『民權主義』，『建國大綱』，『國民黨第一次全國

代表大會宣言」，以及中山先生關於這方面其他重要著作爲根據。從這些著作裏，可以看出孫中山先生對於中國民主政治的比較激進的思想，他不僅反對孔老先生的那種所謂「不在其位，不謀其政」的根本反對民主的封建主義的立場，而且他在從事民主運動之始，也就鄙視和批評過康有爲梁啓超等日本和德國的那種君主立憲制度。他首先介紹歐美資產階級的民主制度到中國來；可是他並不以此爲滿足，所以他告訴中國人民：「歐美的民權政治（即所謂歐美資產階級民主——作者），至今還沒有辦法」，「外國的民權，不能作爲我們的導師。」（見民權主義第五講）而孫先生晚年，根據他自己實際鬥爭的經驗，更進一步批評歐美百年來所爭取的民權，到如今還只爭得一種選舉權而已。這樣的民權，「往往爲資產階級所專有，適成爲壓迫平民之工具」（見國民黨第一次全國代表大會宣言）。所以他主張給人民以普選權之外，還同時主張給人民以創制，複決，罷免等三種直接民權。所以他主張「要有構造完全和有大力的政府機關，同時又要有管理這個機關的很周密的民權方法」（見民權主義第六講），而且，孫中山先生的偉大處，就在於不停留在自己的原位上，他永遠是向前進步的，所以他對蘇聯所實行的最先進的最完善的蘇維埃的民主制度，抱着無限的熱愛和羨慕！從孫中山先生畢生所奮鬥的歷史中，我們不僅可以看出，他是一個民族革命家，同時，他在反對封建制度，促進中國民主政治運動上，有他不可磨滅的功績。

從上面簡短的敘述中，我們就可以窺見孫中山先生對於憲政觀的主要標誌，這即是孫中山先生所主張的直接民權，所主張的由國家大多數人民來管理國家大事，所主張的把國家政治永遠推向前進步。

根據孫中山先生對於憲政觀的這一思想基礎。我們從孫中山先生著作和革命行動中，主要可以把牠歸納為下列幾點：

第一，憲政完全是以人民意志為依歸的政治，對國家大事，對政府機關關係，人民可以而且應該起決定的作用。中山先生他曾屢次指出，『政府要做什麼樣的工夫，都要隨人民底志願，就是政府有了大權，一經發動做工夫之後，可以發生很大的力量，人民要停止牠便停止牠』（見民權主義第六講）。即是說：『管理政府的方法很完全，政府就是有大力，人民只有把他自己的意見在國民大會上去發表，對政府加以攻擊，便可推翻，對政府加以頌揚，便可鞏固』。『總而言之，要人民真正有直接管理政府之權，要政府的動作，隨時受人民的指揮』（見同上）。

第二，憲政是要使大多數人民真正直接管理國家政治。孫中山先生在民權主義裏指出：『要人民真正有直接管理政府之權』，『要人民有充分的政權，可以直接去管理國事』。即是他所講的『要用四萬萬人來做皇帝』（見民權主義第六講）。所以他說，『民權主義，就是要拿本國的政治，弄成到大

家在政治有一個平等地位。以民爲主，拿民來治國家』（見孫中山講演『同胞們都要奉行三民主義』——中山全集第三集）。他所指出的『管理政府很完全』，『就是民權極盛時代』（見民權主義第六講）等思想，都是孫中山先生所認爲實施憲政是要使大多數人民眞正直接管理國政的明證。

第三，憲政是用四種直接的民權，來實現人民管理國政。孫中山先生不斷的批評歐美資產階級民主祇是爭得一個選舉權。而這種選舉權，照孫先生意見，『往往爲資產階級所專有，適成爲壓迫平民之工具』。因此，孫中山先生主張除普選權外，還應用複決罷免創制三種直接民權來實現管理國政。即是他所謂『這四個民權就是四個放水制……有了四個民權，人民便可以直接管理國家的政治』（見民權主義第六講）。孫中山先生認爲實施這四種直接民權，才算具體的眞正的民權主義。他會清楚的解釋道：『直接民權的第一個是『選舉權』。人民得到了直接選舉權，還要有『罷官權』。凡一切請要官吏，要人民有權可以選舉。官吏不好的，人民也有權可以罷免。國家除了官吏之外，次重要的是法律。人民要有權可以自己訂定一種法律，如果法律有不便的時候，也要自己可以修改廢止。這種修改廢止法律的權，叫做『複決權』。人民訂定法律的權，叫做『創制權』。所以直接民權一共是四種：叫做選舉權、罷官權、複決權和創制權。這四種權便是具體的民權，像這樣具體的民權，才是眞正的民權主義。』（見孫中山著『三民主義之具體辦法』——中山全集三卷二輯三民主義之演講內）

第四，憲政實施三個程序的正確解釋。大家知道，孫中山先生對於建國程序會主張軍政訓政憲政三個時期。某些人每每以此爲根據而推延實施憲政。可是孫先生的本意，並非如此。孫中山先生最早雖曾主張革命軍抵定後的地方，須行軍事統治三年。（見興中會章程）可是孫先生隨後對這一點，已作了重要的修改。即是定爲：『凡一省完全抵定之日，則爲訓政開始之時，而軍政停止之日。』而『一省全數之縣皆達完全自治者，則爲憲政開始時期。』而所謂完成自治者，根據孫中山先生意見，即是『以全縣人口調查淸楚，全縣土地測量完竣，全縣警衛辦理完善，四境縱橫之道路修築成功』，（見建國大綱）爲一完全自治之縣。所以孫中山先生對於憲政的實施，除必須先完成推翻反動政權這一條件外，可以說是沒有其他嚴格條件的限制。因爲調查人口，測量土地，辦理警衛，修築道路，爲每一個現代國家要經常要辦的事務；而這些事務，並不是要費長久的時間，經過了不得的困難，成爲實施憲政的限制條件。所以孫中山先生對於憲政之實施思想，並沒有把所謂軍政、訓政、憲政中間，放一道萬里長城，並沒有給實施憲政任何推延的嚴重條件，而是主張在推翻反動政權以後，即開始實施憲政。

第五，實施憲政的民權主義與實行民族主義和民生主義是整體而不可分割的。在民權主義第六講裏，孫中山先生即把我國受列強侵略（包括經濟政治軍事文化等侵略）與中國政制聯系起來。例如他

說：「如果政治（實際地說應當是政制）不良，在國家裏頭無論什麼問題，（例如反帝問題）都不能解決。」孫中山先生所領導的辛亥革命，正是使中國的民族解放運動，走上一個新的階段，即是使民族解放運動與爭取建立國家民主制度聯系起來的新階段。孫中山先生這一思想在他晚年實行國民黨改組時，表現尤爲明顯。他曾清楚地指出國民黨的任務，要把三民主義同時來完成，他說道：「本黨（指國民黨——作者註）始終底最大目的，是要把民族，民權，民生三個主義的三種工夫，同時來做完。做先了這三種工夫，就是達到了本黨底主義。」（見孫中山先生三民主義之具體辦法講話一文）所以實施憲政的民權主義，必需同時堅持抗戰到底的民族主義，與實行改善人民生活增長抗戰力量底民生主義。

孫中山先生憲政觀主要就是如此。孫中山先生的憲政觀，即是孫中山先生認爲中國民主政治的目標，雖然其中還有某些部份，尙有模糊不淸和矛盾的地方，成爲孫中山先生對於民主思想的有限性。但是他的憲政觀，仍不失爲革命現階段中進步的一般的民主政治綱領。如果認眞加以實行，對目前抗戰生長新的力量準備反攻爭取勝利，對推動中國政治走上民主的道路將成爲嚴重的步驟。同時，孫中山先生憲政的是否眞正實行，也將成爲國民黨是否眞正遵循孫中山先生遺敎結束一黨專政，實 民主政治的決心底試金石。（二十八年十月三十日「新華日報」）

中山先生與憲政

石西民

一　問題的提出

自國民參政會第四次大會通過實施憲政的決議到如今，國內關於憲政問題的討論是非常熱烈了，報章雜誌也陸續登載討論憲政問題文章。我們認為這是當前中國政治上的一件大事。

自從去年國民黨臨時全國代表大會宣言中具體地指出：「抗戰之勝負不僅取決於兵力，尤取決於民力，民力之發展，與民權增進，互為因果」以後，本已打破抗戰與民主政治，不能並立的錯誤見解；隨後國民參政會成立，抗戰時期民主政治的實施已更推進一步。蔣委員長在第三次參政會閉幕詞中說：「求得國家的獨立自由，固然是本會同人的責任，……造成真正的民主政治的規模，為國家奠立長久治安的基礎，更是參政會同人的責任。」這更表明參政會的任務，在推進中國的民主政治。國民參政會第三次大會的通過了確立民主法治制度案，和最近九月間四次大會的通過了實施憲政，這許多事實是說明著全國大多數的人民和政府當局，都一致認識抗戰的勝利和民主的發展是有極密切的關係的。在這一共信之下，為了實現真正的民主政治，實現憲政，便成為朝野共同努力的方針了。

中國民主政治運動的推進，在目前抗戰已經有條件地進入相持階段的時候，的確是有其緊迫而嚴重的意義的。日本帝國主義者由於軍事上「速戰速決」的失敗，政治上對我抗戰營壘內部的陰謀分化；對我淪陷地區製造並強化偽組織；（尤其是汪逆精衛通敵投降以後，日寇把他當作對華政治進攻的奇貨。最近數月來汪逆在上海的種種活動如召開偽「國民黨六次代表大會」，主張親日，籌組偽中央政權，反共，「和平」，「憲政」活動，）諸如此類活動，不難看出日寇的陰謀是如何的毒辣。

我們為了要戰勝敵人，驅逐日寇出中國，根據「戰勝敵人不僅取決於兵力，尤取決於民力」的道理，我們應加緊實現民主政治，團結全民共同奮鬥。同時為了要粉碎目前日寇漢奸的政治進攻，同樣的實現民主也是最必要的任務。怎樣來實現民主政治呢？實施憲政便是最具體的辦法。因此我們也可以說憲政運動的推進確是目前完成抗戰建國使命的全民族最重要的任務。

然而在全國大多數人民與政府當局一致盼望着實施憲政的現在，那些不顧民族利害，惟恐個人或局部權利喪失的份子，卻仍在散佈着反民主憲政的言論。假如對這些錯誤而且有害的言論不加指正與批評，那末對民主的前途，定要發生許多阻撓和困難。

中國是一個長期停滯於封建社會的國家，民國雖然成立了將近三十年，但實際上正如孫中山先生所說，「僅具空名」而已，人民的民主權利是被剝奪的。也正因為這一條故，所以中國缺少民主生活

的薰陶，少數頑固份子，一聯到民主政治，便會感到冷水澆背般的不自在。不過他們儘管反對民主，反對憲政，但是他們不敢公然違背中山先生的學說，中山先生的主義；同時亦不敢違背政府的決策，因此他們反對的論調，都是曲曲折折的，因爲他們不能反對憲政，這是中山先生學說中具體指明着的；因而只能從中山先生關於實現民主政治的理論和辦法中，斷章取義，以圖阻止這憲政運動的發展。所以我們要指出他們的錯誤，首先應該認識中山先生的民權學說與中山先生在世時對民主運動的態度、主張和辦法。

二　中山先生與憲政

在中國近代革命運動史上，第一個最鮮明提出民主口號來的是中山先生。太平天國革命運動和康梁變法，歷史限定他們無法更具體更豐富的提出民主的內容。中山先生在淸末奔走革命，環遊資本主義各國，受各國民主政治的影響，打破了中國古來天賦天予以特權的傳統謬說，首先提倡民權（即民主）。我們現在紀念中山先生過去爲民主政治而艱苦奮鬥，有兩點很重要的教訓値得銘記的。

首先，民主政治的實現，須要建立法治的制度，中山先生在五權憲法中會這樣說：「三民主義就是民族主義，民權主義，民生主義。和美國總統林肯所說的民有、民治、民享，是相通的。人民必要

能够治，才能够享，不能够治，便不能够享；就是民有都是假的，……我們現在來講民治，就是要把機器給予人民，讓他們自己去駕駛，馳騁，翱翔，這種機器是什麼呢？就是憲法。」

在五權憲法中又說：「我們從前在東京同盟會時代，本是拿三民主義和五權憲法來做黨綱。預計革命成功了我們就拿來實行，不料光復以後，大家並不注意。……所以民國雖然成立了十年，不但沒有看見什麼成績，反比前清更腐敗，……要除去這種腐敗，重新來革命，一定要用五權憲法來做建設國家的基礎，我們要有良好的憲法，才能够建設一個眞正的共和國家。」

中山先生的五權憲法的內容，我們今天不來多作論述，但是我們一再引用中山先生原文的意思，便是要從他的話中去證明要完全實現三民主義，要使中國眞正能獲得自由平等，就要實行民治，即是要實行憲政，這是第一點。

其次，中山先生不僅在書本上在演說中提倡憲政，他的一生便是爲民主政治而鬥爭的一部記錄。中山先生的守法精神，可以值得今日中國當局和每一人民學習之處甚多。舉例說，民元時，他把臨時大總統讓位於袁世凱而不計名利，就是一個顯例。後來由於袁世凱專橫不可一世，視民主爲仇讎，並且殘殺宋教仁，陰謀恢復帝制；中山先生爲挽救民主政體，毅然決然對於袁氏發難致討。

袁氏死後，北洋政府更形混亂，先有民六張勳挾黎元洪解散國會，擁廢帝宣統復辟之舉，後來雖

經段祺瑞討平，但段不願恢復國會。中山先生此時命程璧光率海軍至粵宣言護法，是年八月國會議員自行召集非常會議於廣州，制定軍政府大綱，舉先生爲軍政府陸海軍大元帥。當時中山先生維護民主的守法精神，我們可從他的文章中看出：

「夫余（中山先生自稱）對於臨時約法的不滿，已如前述，則余對於此與革命方略相背馳之約法，又何爲起而擁護之，……余請鄭重說明之。辛亥之役，……北方將士以袁世凱爲首與余議和，……余奉臨時約法而使之服從，蓋以服從臨時約法爲服從民國之證據，余猶慮其不足信，故必令袁世凱宣誓遵守約法，矢忠不貳，然後許其和議。故臨時約法者，南北統一之條件，而民國所由構成也。……故擁護約法，即所以擁護民國。……余爲民國前途計，一方面甚望有更進步適宜之憲法，以代臨時約法，一方面則務擁護臨時約法之尊嚴，俾國本不因以搖撼。故余自六年至今，奮然以一身荷護法之大任而不撓。」

中山先生對自己並不贊成的約法尚且如此遵守，可見其守法精神的如何堅強了。

中山先生的護法事業，因受軍閥政客的阻撓破壞，經過三次波折。到最後一次是民國十一年，北方奉直大戰，直系大勝，黎元洪返京復所謂總統職，恢復舊國會，先後派員迎接中山先生北上，此時因國會仍被封建勢力控制，中山先生仍堅決拒絕北上，並發表宣言首先指出合法國會當自由行使職

權。這樣爲了護法奮鬥前後達六年之久，雖然到結果並未能達到中山先生護法目的，國事一天天腐敗，曹錕賄選，軍閥跋扈，中國政治根本失了常軌，但是，中山先生此時奮鬥仍無少挫。直至民國十三年，他堅決主張召開國民會議，解決國是。單身入北平，向段祺瑞力爭召開國民會議，一直至逝世爲止。中山先生這種爲民主爲憲政而不折不撓屢仆屢起的奮鬥精神和守法的人格，是値得我們敬佩的。這是第二點。

中山先生雖然在革命的過程中，屢遭失敗，但他對民權的信仰是始終非常堅定的。他在民權主義演講中曾說：「世界潮流的趨勢，好比長江黃河的流水一樣，水流的方向或者有許多曲折，向北流或向南流的，但是流到最後，一定是向東的，無論怎麼樣阻止不住的。所以世界的潮流，由神權流到君權，由君權流到民權，便沒有方法可以抵抗。如果反抗潮流，就是有很大力量像袁世凱，很蠻悍的軍閥像張勳，都是終歸失敗的。」

中山先生曾經說過，他提倡民權，一來是順應世界潮流，二來縮短國內戰爭。中山先生這幾句話，在抗戰已進入第三個年頭的現在，國內團結得還不够堅固的現在，我們應該如何警惕！每一個革命的志士，每一個中山先生的信徒，今天大家都應該有這樣一個信念，便是眞正地實施憲政是鞏固國內團結、强大國家力量、戰勝日寇的有力保證。同時，要學習中山先生的守法和民主精神，與一切反

對或破壞民主運動的份子作不屈的鬥爭。然而仍然有些自稱是中山先生信徒的人，却不了解中山先生對民主政治的見解和態度，而散佈種種反民主的錯誤見解，他們甚至盜用中山先生平日的演講和著作，加以曲解，這眞是最可浩嘆的。

三 駁反民主論者

我們把近來各種反對憲政的論調，加以整理，便可以把它歸納成下列幾種錯誤見解。

第一種錯誤見解把目前的憲政運動，看作與歐美資本主義國家的黨派爭奪政權運動等量齊觀，因此他們說：「今日少數（其實是大多數）人士之所謂憲政問題者，其重心似在要求政權開放，多黨並存，若其涵義如此，則我人權衡輕重，以爲尙未達到討論時期……且軍國大計貴迅速，貴機密，是以各民主國家，戰時往往將憲法上所賦予之若干權利，暫時停止，甚且予國家最高當局以緊急命令權，便宜行事，我國目前戰事正酣，而忽談憲政……似尙有細加考慮之必要。」

對於上述的錯誤論調，我們首先指出，開放政權容納全國才智之士，參加抗戰建國工作，不使因黨派之不同，黨籍之有無而影響到工作，這决不是爲了爭奪政權，而是爲了動員全國人民的力量，參加抗戰，這是必需的。其次講到黨派並存，今日各黨並存，早成爲鐵的事實，反對多黨並存，這恰擊

入日寇漢奸分裂中國，煽動中國內部加緊磨擦的陰謀網中。

有少數人都附和這種主張，認為國家在戰時權力貴集中，各民 國家議會，每當戰事爆發，均宜佈修停，人民權利亦受限制，這是通常的現象，因而中國要實施憲政使有分散中國政府權力之虞。這種意見是錯誤的。他們不了解資本主義國家的民主與中國的民主不相同；資本主義國家的戰爭與中國的戰爭性質上亦大有分別，具體說起來，一是少數人的民主，另一是多數人的民主，一是侵略的戰爭，另一是全民族一致反抗外族的正義戰爭。由於這一性質上的不同，同樣是戰爭，資本主義國家在戰時若給人民以民主權利，他們便要反對戰爭，破壞戰爭，因為戰爭與他們無利，但在中國若政府戰時給人民以民主權利，人民不僅不反對政府，而且反從事實上更來擁護政府，幫助政府，因為中國的反日戰爭政府與民衆的利害完全一致的。所以從這裏可以證明了：第一、中國不能拿歐美資本主義國家來做例子；第二、中國的憲政要求不是對內的而是對外的。不是為了搶奪地盤，而是為了動員民力，爭取抗戰勝利。

第二種錯誤見解，把中山先生實施憲政的主張，加以機械的論述。中山先生曾說過實施民主政治要經過『軍政』『訓政』『憲政』三個時期。他們因此引經據典地說，抗戰爆發前『地方自治』未能辦妥，訓政尚未結束，所以現在不能談『憲政』。甚至還有人說，現在抗戰時期已由『訓政』而向復

到「軍政」時期去，談「憲政」實在太遙遠。

中山先生雖曾有這樣的主張，但後來已作了修改。即是「凡一省完全底定之日，則爲訓政開始之時，而爲軍政停止之日。」「而一省全數之縣，皆達完全自治者，則爲憲政開始時期」，而所謂完成自治者，根據中山先生意見，即是「以全縣人口調查清楚，全縣土地測量完竣，全縣警衛辦理完善，四境縱橫道路修築成功。」（見建國大綱）調查人口，測量土地，辦理警衛，修築道路爲現代每一國家經常要辦的事，不須費長久的時間，所以中山先生對於憲政之實施，除了必須先完成推翻反動政權外，可以說沒有其他嚴格限制。現在全國一致抗日，中國人民對於國家的統一是份外地珍視，同時他們對於鞏固統一的民主政治，認識是更深了，要求也更迫切了。在這一新的客觀形勢底下，我們是不應該機械地去了解中山先生的實施憲政三個程序的意義的。

第三種錯誤的見解是說，要講法治，中國已有民國二十年的臨時約法，抗戰時期也有抗戰建國綱領。若說集中人才，已有國民參政會，所以他們的結論便是再要憲政，在目前實在是「多此一舉」的。

我們的要求實施憲政是多此一舉的嗎？恰恰不然。中山先生在世的時候，表面上比現在是更有法[illegible]了，因爲當時名義上的國會是有的，約法也有的，但是中山先生當時是並不因此而停止其爲民

主的鬥爭。爲什麼呢？我們可以從中山先生的許多著作裏去看出它的原因來。今昔的形勢雖不同，但是人民仍然沒有民主權利。此外，像國民參政會的成立，固然可以說是中國民主政治的一大進步，可是國民參政會不是一個政權機關，牠不同於議會，牠只有建議權與諮詢權，牠的代表產生不是由人民選舉的，所以倘使中國要實現真正的民主政治，我們應該有民選的國會來代替參政會。

有少數仇視民主的人，引用民元以來北方軍閥政府政治上各違法事實，來大罵一頓說：「徒法不可以自立」，他們把目前的憲政運動，單認爲是製憲運動。因此，他們以告誡的口吻說：「光去相信一條一條死法規是沒有用的，過去不是「法規」很多嗎？中國並沒有治好。」是的，今天主張憲政的人，他們也不迷信條文，但是他們需要明白載明國家政體和人民權利義務的憲法。同時他們也知道如何才能使憲法真正能够發生實效。

國民黨第一次全國代表大會宣言中說：「民元以來嘗有約法矣，然專制餘孽軍閥官僚僭竊擅權，無惡不作。此輩一日不去，憲法即一日不生效力，無異廢紙，何補民權。邇者曹錕以非法行賄，尸位北京，亦嘗藉所謂憲法以爲文飾之具矣，而其所爲，乃與憲法若風馬牛之不相及。故知推行憲法是先決問題，首先在羣衆之能擁護憲法與否，含本求末，無有是處。不特此也，民衆果無組織，雖有憲法，即民衆自身也不能運用，縱無軍閥之推殘，其爲具文自若也。」這是我們最好的解答了。站在

身邊告誡人民不要輕信法規，這種態度是不對的，一個眞正的中山先生信徒，應該根據中山先生的精神，怎樣來積極爭取法律能够生效。

具體地說，我們反對他們這種消極的輕視「法」的態度，我們要求有憲法，要求召開國民大會，同時我們爲了眞正能够實現法治，我們要求給人民以集會結社言論出版的自由。這眞是國民黨第一次全國代表大會宣言中所稱能够使法治眞正實現的前提條件。

第四種錯誤見解是有少數人說，中國大多數人民沒有智識，連選擧票都不會寫，所以要照中山先生所說實行普選，是有很大的困難的，因此要他們參政，那更不可能了。這些人想以文化落後這一點來推翻實施憲政。

文化水準低是否能够參政呢？列寧曾經說過：『我們不是烏托邦主義者，我們知道任何苦工和女厨子都不能立刻上來管理國家，在這一點上我們是和立憲民主黨……等同意的。但是我們和這些人所不同意的，即是我們要求立刻消滅那種成見，以爲只有富人和富家出身的官僚方能管理國家，方能進行日常的工作。』同時列寧在另一處又說：『自然在新機關開始工作時，不可免地要有錯誤。但是當農民脫離奴隸制，獲得自由而開始自己經營農事時，難道他們不會有過錯誤嗎？難道除了實習的道路，除立刻採用眞正人民的自治以外，還有別的道路可以敎調人民自己管理自己及改去錯誤嗎？』列

事這些話，正好拿來作我們對那些說人民智識落後而無法參加政治的錯誤論者的駁覆。

中山先生是完全相信廣大人民能夠參加政治的。他曾說過：「我們的民權主義政府，必要努力使每一個人民，甚至落後的村婦老嫗，廚房中的老太婆，都能起來管理自己國家」。從這裏可看出中山先生絲毫不輕視民衆的參加政治能力。不僅如此，中山先生對那些以人民智識低下來反對民主憲政的人們還加以批評。他在民權主義第五講中說：「前幾天有一位在高麗做官的日本人來看我，……我問他日本在高麗的官吏對高麗的民權態度怎樣？他說只看高麗人將來的民權思想怎麼樣，……現在高麗人還不曉得爭民權，所以我們日本還是不能不代他們去治理國家。這種說法，未嘗不冠冕堂皇。但是我們革命黨待全國人民，就不可像日本對待高麗一樣，要等到人民曉得爭民權的時候，才去給他。」

中山先生不僅相信廣大人民可以參加選舉，而且也相信下層人民也可以管理國家大事。中山先生把政府譬作機器，把人民當工程師。他曾說：「現在機器的造成很進步，不但是有機器知識的人可以來管理；就是沒有機器知識的小孩子，也是可以來管理。」中山先生這話，表示出他對工農大衆參政的可能性是充份相信的。

抗戰堅持兩年以上，從各戰區，從敵後游擊區域的具體事實中，已很明顯教訓我們，凡是軍民能密切合作的，戰爭必然勝利；凡是給人民以民主權利的，游擊根據地便會日益鞏固。我們全國同胞，

應該從過去和現在歷史的教訓以及中山先生的學說中，去堅定我們爲民主憲政而鬥爭的決心。

（「職業週刊」第三卷第二十一期）

國民黨與憲政運動

張友漁

國民參政會第四次大會，通過『請政府明令定期召集國民大會，制定憲法，實行憲政案』，這是我國政治的更進一步的民主化。

本來，國民黨的革命目的，『非僅僅在於顚覆滿洲』（中國國民黨第一次全國代表大會宣言），乃在『實行三民主義』（制定建國大綱宣言），故在國民黨的創造者，也就是最初的領導者，偉大的革命領袖孫中山先生所手制的『建國大綱』中，首先，便宣布『國民政府本革命之三民主義，五權憲法，以建設中華民國』（第一條），而以『授政於民選之政府』，『爲建國之大功告成』（二十五條）。中山先生確信『中國非民主不可』（中國革命史）；而所謂民主，則必須『立憲』。他自己說：『余之民權主義，第一決定者爲民主，而第二之決定，則以爲民主專制必不可行，必立憲而後可以圖治。』（同上）他以爲：『政治上的憲法，就是支配人事的大機器』；『講民治，就是要把機器給予人民』（五權憲法講演）。他這一確信，歷數十年如一日，始終沒有改變，一直到『易簀』的時

與，仍諄諄訓勉國民黨同志說：「我很希望各同志努力奮鬥，使國民會議，早日開成，達到實行三民主義和五權憲法的目的，那麼我雖然是死了，也是很瞑目的。」（傳記）所謂「以黨治國」的制度，原不過是實現民主政治的手段，走向民主政治的橋梁，或者可以說是民主政治的最初階段，它本身不是和『憲政』相對立的，具有長期性的政治制度。中山先生自己曾說：「以黨治國」並不是用本黨的黨員治國，是用本黨的主義治國」（民國十二年對國民黨懇親大會的訓辭）；而『用主義治國』的目的，並不是要把國家做爲國民黨的私產，而是要使『人民受四權使用之訓練，完畢其國民之義務，誓行革命之主義』（建國大綱第八條），以便進而實行直接民權，實現真正的民主政治。也就是說：『革命黨對待全國人民，不可像日本對待高麗一樣，要等到人民曉得爭民權的時候，才去給它』，『而要預先來替人民打算，把全國的政權，交到人民』（民權主義第五講）。換句話說，『以黨治國』，不是要使國民黨長期地握着政權，反倒是要使國民黨很快地交還政權給人民。因而在事實上，已到需要『實施憲政』的時候，便應該立刻『實施憲政』。這和『以黨治國』的精神，並不是背道而馳；倒是那些想使國民黨始終代替人民行使政權的人們，才是違背中山先生遺敎和國民黨黨義的。

我們並不否認，中山先生曾經批判和反對無一定方法和步驟，而在革命成功之後，立刻貿然『實施憲政』，致其『第一流弊，舊汚未由蕩滌，新治未由進行，第二流弊，飾舊汚，以爲新治，第三流

弊，由發揚舊污，而壓抑新治；即第一，民治不能實現，第二，假民治之名，行專制之實，第三，則併民治之名而去之』（中國革命史）。但這並不是根本反對『憲政』，而是反對『假憲』，即不承認爲『憲政』不應該實行，而是認爲『實施憲政』須有一定的方法和步驟。中山先生和一般反對『實施憲政』的頑固份子，絕對沒有絲毫相似。他反對那些認爲『中國人民的程度太低，不適宜於民權』的主張；他以爲『中國進化比較歐美還要在先，民權的議論，在幾千年以前，就老早有了』，『順乎世界的潮流，非用民權不可』。他也反對那些認爲『各國由野蠻而專制，由專制而君主立憲，由君主立憲而始共和，次序井然，斷難躐等，中國今日亦僅可爲君主立憲，不能躐等而爲共和』的主張；他以爲『吾儕不可謂中國不能共和，如謂不能，是反進化的公理』（民國紀元前在日本留學界的講演）。

他所說的一定的方法和步驟，只是在革命政權樹立後，先經過軍政時期和訓政時期，然後走到憲政時期。他說：『夫革命之目的，在於實行三民主義，而三民主義之實行，必有其方法與步驟。……又有見於此，故於辛亥革命以前，一方面提倡三民主義，一方面規定實行主義之方法與步驟；分革命建設爲軍政，訓政，憲政三時期，期於循序漸進，以完成革命之工作』（制定建國大綱宣言）。又說：『余之革命方略，規定進行之時期爲三：第一，爲軍政時期，第二，爲訓政時期，第三，爲憲政時期。第一，爲破壞時期，在此時期內，施行軍法。……第二，爲過渡時期，在此時期內，施行約法……第

三，爲建設完成時期，在此時期，施行憲政』（中國革命史）。可知軍政時期，在爲着『實施憲政』的障礙，訓政時期，在準備『實施憲政』的條件，憲政時期，乃爲實施中山先生理想中的政治制度之境地。不僅軍事時期『限於一省完全底定之前』（建國大綱第七條）爲時甚暫（中山先生有時把它定爲三年以內），即訓政時期，也有一定的期限，即『一省全數之縣，皆達完全自治者，爲憲政開始時期』（建國大綱十六條），『全國有過半數省分，達憲政開始時期，則開國民大會，決定憲法而頒布之』（建國大綱二十三條），而不能長期繼續（中山先生有時把它定爲六年）。這兩個時期，只是『過渡』到憲政時期的階段，而不是它的障礙。假使我們長期停止在軍政或訓政時期的階段，中山先生死而有知，一定是不能瞑目於九泉之下的。

二

事實上，在中山先生領導之下的國民黨，也始終以『實施憲政』爲其革命的目的和號召的口號。在它的前身同盟會時代，便已在政綱中，明白地說：『凡爲國民皆平等，皆有參政權，……制定中華民國憲法，人人共守。』辛亥革命後，中山先生雖不滿意臨時約法，然仍率國民黨同志，屢爲對袁及護法而鬥爭，『一方面，冀望有更進步，更適宜之憲法，以代臨時約法，一方面，則務擁護臨時約法

之尊嚴，俾國本不因以搖撼」（中國革命史）。民國十三年國民黨改組，明知：「只有白紙黑字之憲法，決不能保證民權，俾不受軍閥之摧殘」，「憲法之成立，惟在列強及軍閥之勢力顛覆之後」（中國國民黨第一次全國代表大會宣言），但在曹吳勢力雖已崩潰，皖奉軍閥仍然存在的時候，中山先生便「不惜放棄兩廣來北京」以謀「和平統一」，用召開「國民會議」的「方法」，「實行三民主義和五權憲法，建設一個新國家」。國民黨也正式宣言：「對時局，主張召集國民會議，以謀中國之統一與建設」，並準備「以第一次全國代表大會宣言，所列之政綱，提出於國民會議，期得國民澈底的明瞭與贊助」（北上宣言）。這表示着，假使真能「和平統一」，經過召集國民大會的方式，實現國民黨的政綱（不是建國大綱），則事實上，便不必採取「軍法之治」，也不必經過「訓政」階段了。不幸中山先生的「和平，奮鬥」，沒有成功，致不能不再訴諸革命手段，因而也就不能不再經過軍政時期和訓政時期這兩個階段。北伐成功後，國民政府原以民國二十四年為期，結束訓政，實行憲政，並曾於二十年召集國民會議，制定「中華民國訓政時期約法」，切實推行「約法之治」，以期迅速完成實施憲政的條件。至二十五年更宣布立法院草擬的憲法草案；「國民黨第五次全國代表大會並決議定期召集國民大會，實施憲政，繼以抗戰軍興，宣佈展緩」（國民參政會第四次大會休會辭）。可見這一次國民參政會的決議案，正是國民黨所抱夙願的實現，豈能不盡力支持呢？

三

至於說人民程度，還不够「實行憲政」，因而不應該「實施憲政」。這在國民黨，是不能表示首肯的。因爲第一，國民黨已實行訓政多年，第二，國民黨早已明明白白决定定期召集國民大會，「實施憲政」，第三，人民程度，够不够實行憲政，也很難指定一個固定的標準。依「建國大綱」規定，似乎「人民曾受四權使用之訓練，而完畢其國民之義務，誓行革命之主義，」就够實行憲政了（第八條）。國民參政會第四次大會閉會辭說：「我全國忠勇軍民，莫不擁護三民主義，努力抗戰工作。」這就是說，人民的程度，已能適合「建國大綱」的規定。而就我們所知，在戰地，有許多地方，像第二戰區，人民已經在事實上，使用着四權了。第四，退一步說，即使人民的程度，眞還不够「實行憲政」，但也可以在「實行憲政」中間來提高。第五，我記得中山先生在提倡「美國的最新地方自治制度」時說：「或謂中國人民程度，不及能行此制，恐有搗亂。不知合衆人而搗亂，其事最難，……」（民國五年在上海張園安塏第政見演說會演辭）。可知經過訓政時期的人民，在「實施憲政」後，也是不可能「搗亂」的。或者，會有人在人民程度不够之外，又提出地方自治還沒有完成的理由，來反對「實施憲政」。自以爲是拿「建國大綱」和中山先生的遺敎做根據的。實則，地方自治的條件，並

非一成不變；如必欲臻善盡美，只好等到抗戰成功以後。但『實施憲政』，則爲目前抗戰上的急迫需要，有如國民參政會第四次大會休會辭所說：『提高民權。加强國本，應爲最要之務。』必欲先完成地方自治，再『實施憲政』，則恐怕抗戰勝利，不能保障，地方自治也永無完成之日！

最後，關於在對外戰爭進行中，可否『實施憲政』一點，人們或以中山先生在『孫文學說』中。反駁懷疑訓政者的言論爲根據，而作否定的主張。實則，中山先生雖舉歐戰爲例，但他所謂在戰爭之初不應施行憲政的『戰爭』，實指國內的革命戰爭而言。因爲是革命戰爭，故在反革命勢力，沒有消滅以前，不能無條件地實施憲政：正如國民黨第一次全國代表大會宣言所說：『蓋民國之民權，惟民國之國民，乃能享之，必不輕授此權於反對民國之人，使得藉以破壞民國』；亦如此次參政會決議案的治標辦法，所謂：『全國人民除漢奸外，在法律上，其政治地位一律平等。』至對外戰爭，則如前述參政會休會辭所說：『提高民權，加强國本，應爲最要之務。』使中山先生而未歿，必且要大聲疾呼，提倡憲政了。

四

我們不但相信國民黨將必積極推動憲政運動，而且相信國民黨所要實現的憲政，將必是眞正的民

主政治。中山先生不滿意臨時約法，是因爲它『沒有規定具體的民權』。他說：『只有「中華民國主權屬於國民全體」的那一條，是兄弟所主張的，其餘各條，都不是兄弟的意思，兄弟不負那個責任』（五權憲法講演）。他所要規定於憲法內的具體的民權，便是他迭次談到，而且在『建國大綱』中明白規定的『選舉權』，『罷免權』，『創制權』，『複決權』等所謂四種民權。即不僅是間接民權，且有直接民權。國民黨第一次全國代表大會宣言，曾經闡明此義，說：『國民黨之民權主義，於間接民權之外，復行直接民權，卽爲國民者，不但有選舉權，且兼有創制，複決，罷免權也。……近世各國所謂民權制度，往往爲資產階級所專有，適成爲壓迫平民之工具，若國民黨之民權主義，則爲一般平民所共有，非少數者所得而私也』。在『國民黨政綱』中，更於四種民權之外，規定『實行普通選舉，廢除以資產爲標準之階級選舉』；『確定人民有集會，結社，言論，出版，居住，信仰之完全自由權』。這應該是國民黨所將努力實現的憲政的內容。

然而憲政運動的推動，民主政治的實現，不能僅依靠政府，參政會乃至國民黨的力量，還需要人民自身共同去努力；因而政府必須予人民以共同努力的機會。民國十三年，國民黨的『北上宣言』，曾要求在召集國民會議以前，『保障各地方之團體及人民，有選舉之自由，有提出議案及宣傳討論之自由』；現在政權在國民黨手裏，自應不待要求，而把這些自由，給予人民，以期能够召集眞正代表

人民的國民大會，而實現中山先生的民主政治的理想。

（「全民抗戰」第九十四期）

當前的憲政運動

張志讓

我國憲政運動雖然自從康梁倡導維新，清末預備立憲之時起，時斷時續，已經有了四十餘年的歷史，然而眞能上下一心，矢志完成者還要算從今日始。今年九月國民參政會第四屆大會開會，通過重要決議案請政府明令定期召集國民大會，製定憲法，實行憲政。決議案通過後，蔣議長即依照所定辦法指定參政員十九人組織國民參政會憲政期成會，協助政府，促成憲政。旋又將委員名額擴充爲二十五人，增加委員六人。憲政期成會成立之後又即開會決議，請最高國防會議迅將該決議案公佈，俾可即時發生效力。

一　爲什麼必須迅速實施憲政

我國在現時爲什麼必須迅速實施憲政？我國必須迅速實施憲政的理由甚多，綜合起來，約有五種尤爲重要。

我抗戰建國應同時並行，早經蔣委員長在抗戰以前即已一再指出，臨全大會又特別予以昭示。其宣言稱：「非抗戰則民族之生存獨立且不可保，自無以遂建國大業之進行；而非建國則自力不能充

蠻，將何以捍禦外侮，以求得最後之勝利。』抗戰目標係在驅逐敵人出境，收復失地，這是很明瞭的，建國目標究竟何在？蔣委員長早就這樣指出：『我們要建設三民主義的新中國，這是我們建國運動的總目標。』然而這樣一種的新國家非由全體民衆積極參加建設，不易成功。所以蔣委員長在國民參政會第三屆大會的閉幕詞中又特別這樣指示：『總理倡導三民主義，其民權主義的最終目的就是民主政治。一國人民如果不能關切他們自身的幸福，管理他們自己共同的事務，就是說，如果人民不能積極參加政治的話，他們就不能造成強固的國家。所以世界上最有力最鞏固的政治一定是建築在民意之上，一定以人民之利害爲利害，人民的視聽爲視聽。總理的民權理想是造成一個民有民治民享的國家，古今中外，理無二致。』可知我們如果要造成一個民有民治民享的國家，則必須使人民積極參加政治，必須使政治達到民權主義的最終目的，就是實行民主政治。民主政治就是憲政。所以我們要使建國早日成功，要使建國真能幫助抗戰，促進抗戰的勝利，必須，迅速實施憲政。此其一。

抗戰開始以來，軍事進展甚速而政治遠落其後。本來政治應該領導軍事，推動軍事前進。所以蔣委員長有『政治重於軍事』的明訓。現在敵人在前方雖然不能集中大軍突進，而却在敵後企圖進行軍事『掃蕩』，政治進攻，經濟作戰，其惡毒更比以前爲甚。所以我抗戰實在已進入了更艱苦的階段，推動政治前進的需要實在比以前更爲急迫。而要推動政治前進，則又以人民參加政治爲最有效之方

法。所以實施憲政到了現在已屬不容再緩。此其二。

我以半殖民地的國家而有戰勝日本帝國主義的把握，四萬萬五千萬民衆力量之偉大是其最重要原因之一。所以動員全民一致參加抗戰，的確有絕對的必要。我國自從抗戰開始之時就注意到這事，早就制定了很多的規章，交與新設和固有的機關執行，到了保衛武漢之時，尤其特別加以重視，蔣委員長在第二期抗戰開始之時又特別提出「民衆重於士兵」的口號。然而軍興兩年餘我國動員了軍隊三百萬而始終未能很好地動員民衆。推其原故，主要的是因爲民衆沒有參加政治的機會，他對政治根本不發生興趣，因此對抗戰也不發生興趣。而且因爲他沒有參加政治的機會，他的一切需要也就無從表達，無法得到適應。在這樣的狀態之中而希望他出錢出力，奮鬥犧牲，是不容易做到的。所以爲了要使全民抗戰，迅速實現，實施憲政也不適再有遲延。此其三。

全國統一團結是抗戰勝利的必要條件，也是建國的必經之路。現在我國固然已經有了空前未有之統一和團結，而且正就由於這種力量已經樹立了最後勝利的基礎，然而爲了要使這種力量能得充分發揮，我們還有加强和鞏固這種統一與團結之必要。要加强和鞏固這種統一和團結，必須要有集中意志之機關和表達意志之方法，使一切錯綜複雜的主張都可以在較長比短之中，得到一致的結論，再轉而以此結論作爲處理國事的方案，這種政治就是憲政。所以爲了要鞏固統一團結，加强民族力量，我們

也必須迅速實施憲政。此其四。

召集國民大會，制定憲法是國家大計，斷不容漢奸傀儡篡竊盜用。乃汪逆精衛竟企圖在上海進行這種陰謀。即爲正全國人民和世界友邦之視聽，不使魚目混珠，亦應迅速實行憲政。此其五。

根據上述五種理由，憲政應該迅速實施，是很明瞭的了。然而有一個問題人們可能會提出來作爲憲政不應該就着手準備實行的理由。這就是憲政是否應在各省自治已經完成之後才能實施的問題。

按據建國大綱規定在憲政時期之前應先有訓政時期。現在各省尚未實行自治，訓政尚未完成，若遽實施憲政，似和此大綱不合。殊不知建國大綱明白規定：凡一省完全底定之日即爲訓政開始之時。我全國各省早經底定，訓政時期早已開始，全國各省的自治早應完成。現在抗戰需要迅速實施憲政，當然更需要迅速實行自治。爲爭取時間計，只有將完成訓政與籌備憲政的兩事同時並行之一法。這是一種補救的辦法，決不是違反遺教之事。不但如此，召集國民大會，製定憲法，予以公佈實施，還需要相當時日，而我國訓政也並非完全沒有實行，倘若加緊進行，各省自治並非不能在實施憲政以前完成。何況建國大綱已經明白規定：凡一省全數之縣皆達完全自治者，則爲憲政開始時期；又規定全國有過半數省分達至憲政開始時期則開國民大會，決定憲法而頒佈之。是憲政本應在完成自治較早之省先予施行，而且就是普遍施行全國也並不須待至全國各省都已完成自治之後，而只須有過半數完成之

省分即可。總理期望憲政施行之切，於此可見一斑。

廣西早將『自治』列爲三自政策中三個政策之一。於民國二十四年的『廣西建設綱領』內指出現階段建設工作之性質時復明白規定：『本省政治建設，一方面應努力使一切行政設施皆基於生產民衆之意志，具足民主化之精神；一方面厲行保障民權，扶植人民自治能力，造成民主政治之基礎』，此項綱領并規定『健全政治基層組織』爲政治建設要項之一。廣西在民國二十八年又頒布了『廣西各縣自治施行辦法大綱』，分別自治開始時期和自治完成時期，規定各縣自治之程序，並根據這個大綱成立縣參議會。其進行自治之程度已經超過了國民政府所定自治三個時期中之扶植時期，進入了開始時期而尚未達到完成時期。這也表示了我國實施憲政并不是毫無基礎。籌備自治，如果加緊進行，尚可與籌備憲政同時完成。

二　製憲所應注意之點

我國民大會之組織和製定憲法實行憲政所採取之原則，與國家前途關係甚鉅，在這國民參政會已經通過決議案而政府尚未明令實行以前，不可不詳細加以研究。然而應該研究的問題過多，不能一一予以提出，這裏僅擇其尤要者提出五項如左：

第一、國民大會之組織，應參照總理北上時對於當時所謂「善後會議」（即國民會議預備會議）之主張，注重軍隊和人民團體代表的參加。當時總理以時值國民革命之初步，有賴於武力與民意相結合，故認為當時共同反對曹吳各軍及政黨可與人民團體平等參加。現在抗戰軍隊為保障建國的重要力量，國民大會為建國的重要機關，抗戰軍隊自更應該有相當數額之代表參加國民大會。總理對於上述「善後會議」又力主知識階級如教育會、大學、各省學生聯合會等，生產階級如實業團體，農工商會等各種團體均應有代表參加，並以此為與當時北京政府相爭之惟一條件。現值抗戰時期，全民動員為我重要勝利條件之一，人民團體之代表自比往時更為重要。所以總理此意在此時尤其應該注意遵行。抗戰開始以後，各地從事於抗戰救亡工作的團體，其有助於抗戰者甚大，在依照上述總理之意使各種人民團體推選代表之時，對於此種團體尤應特別予以重視。

第二、製定憲法，不應該以其能適用於百年為標準，而應該以其能適應當前抗戰建國的需要為標準。憲法不是一種一成不變之物，也並不是規定百年大計的文件。因為萬事萬物皆在息息變化，人類和社會的變化尤較其他事物的變化為速。能適用於數十年以後乃至百年的憲法，決不能適用於現在。現在製定憲法當以現階段的需要為標準，而抗戰建國就是這一階段內的惟一主要事項。所以抗戰建國的需要就是現在製憲的標準。至於這個階段以後的需要，則那時的人當然知道得比我們更清楚，自有

他們來努力適應，來製定他們的法律，或變更已有的法律，無須我們過份代謀。憲法也與其他各種法律一樣，是社會用以達到它所要達到之目的的一種工具。各個時代的需要既有不同，製造這種工具的目的當然也有不同。

第三、製定憲法，實行憲政，應以充分實現三民主義為原則。三民主義已經全國奉為抗戰建國之最高原則，無人不切望其能早日充分實現。憲法為實行三民主義的一種極有效的工具。這種工具應該充分加以運用，應該將三民主義和總理一切遺教的犖犖大端一一加以切實之規定，務使憲政一經實行，則三民主義就像張帆之船，順風前行，刻期可達目的地。三民主義為世界進化史上的一個新的主義，所以三民主義的憲法不應該拘於舊時憲法的典型，而應該別創一格，使三民主義的精神和指示都能在其規定之中一一表現出來。製定憲法之後，實行憲政之時，也要以這種精神和指示為決定一切問題的指針。

第四、製定憲法，實行憲政，應以民主集權為原則。抗戰建國一方面需要合全國人民的力量以進行，一方面又需要有統一執行強有力之中心機關。換句話說，就是它一方面需要民主一方面又需要集權。它既不需要單純的民主，也不需要單純的集權，也不需要既不民主又不集權的折衷制；它所需要的是既民主而又集權的民主集權制。民主集權的目的是要造成一個全體呼應敏捷、機動靈活的國家，

使它能像一部坦克車樣的體系，在荆棘叢中橫衝直前。具體言之，民主集權的要點可以略舉如左：

（甲）依照民主集權之原則，人民與政府以及人民之代表機關與政府之關係均應以彼此相助相成爲原則。歐美各憲政先進國實行三權分立之制以互相限制均衡爲目的，人民之代表機關與政府之行政和司法機關互相衡制，政府之行政與司法機關又彼此互相衡制，其有實行直接民權制者亦仍以限制政府爲目的，我民權主義則不然；總理將政治上的「權」與「能」完全分開，人民應有極大之權，政府應有絕大之能。總理將人民與政府的關係比作公司中股東與總辦（即經理）的關係，他們的目的都是要使「公司發大財」。人民對政府的態度應該是照總理這樣說法：「只要他們是有本領的，忠心爲國家做事，我們就應該把國家的大權付託於他們，不限制他們的行動，事事由他們自由去做，然後國家才可以進步。」總理在這裏早已將上述人民與政府相助相成的原則加以詳細的說明。總理又說，如果「一舉一動都要牽制他們，不許他們自由行動，國家還是難望進步」；且又鄭重指出：「歐美人民現在對於政府持反對態度，是因爲權與能沒有分開。………歐美學者只研究到了人民對於政府的態度不對，應該要改變，但是用甚麼方法來改變，他們還沒有想到。」可見歐美所採原則和它在人民態度上所發生的影響與上述原則完全不同。人民與政府相助相成，是民主集權的第一特點。

（乙）依照這個原則，決定國家大計大政，應求民主，執行國家大計大政，應求集權。因爲大計

大政關係全國，其決定之當否，第一要看它是否合於全國人民的需要，第二要看它能否實行。而這兩個問題却都必須全國人民提出意見，才能明瞭。所以決定大計大政應須力求民主。大計大政一經決定，則其迅速有效的執行自必爲全國之所同盼，而要能迅速有效地執行更不可無鞏固集中的權力機關。所以執行大計大政則應當力求集權。總理指出：『要把國家的政治大權分開成兩個。一個是政權，要把這個政權完全交到人民的手內，要人民有充分的政權，可以直接去管理國事。這個政權便是民權。一個是治權，要把這個大權完全交到政府的機關之內，要政府有很大的力量，治理全國事物。這個治權便是政府權。』可見人民與政府應各在其政與治之範圍內行使絕大權力。這是民主集權的第二特點。

（丙）依照這個原則，人民應有充分之自由，政府應有集中之權力。前者是於民主爲必要，後者是於集權爲必要。

先論人民方面，人民表明其意志和需要通常有兩種的方式。一種是人民直接行使四權或由其代表代爲表示，這是一種在法律上即時可以生效的方法。然而它不能隨時隨地行使，也不能普遍地表明每一個人所要表明的意志。要補此缺陷，人民就必須要有所謂憲法上的自由。通常憲法所保障的自由，其尤爲重要者就是言論、著作、出版、通訊、信仰、集會、結社、等等的自由。這些表明意志和集體

討論的方法，雖然不能使它所提出的主張在法律上即時生效，然而確能在政治上和社會上發生影響，使本來不爲人們所諒解的主張因此而爲所贊同，如果人民沒有這種自由，那末他所得到的由代表代爲發言之權，就幾乎只是一種形式上的權利。所以這些自由應有憲法上的保障。

然而有些憲法都對這些自由加以限制，即如我國憲法草案分別規定這些自由非依法律不得限制之，另再加以統括規定，謂：『凡限制人民自由或權利之法律以保障國家安全避免緊急危難，維持社會秩序或增進公共利益所必要者爲限。』是法律只須能合於這些條件之一，就可以用來限制一切自由，而這些條件又大都均係極籠統之詞句（可以任意解釋。）結果是使任何法律都可以用來限制人民的自由，憲法上的保障幾乎等於空文。

要真使人民有充分之自由，這種限制應予取銷或至少大大加以變更。有人認爲限制人民自由之法律應僅以普通刑法所定各種關係罪名之規定爲限，而不應包括特別單行法令在內，這種主張比較合理。

再論政府方面，欲求抗戰勝利，建國成功，必須有領導全國的强有力之政治中心。故我國整個治權應集中於此政治之中心。此政治中心應對於執行國家大政有决定一切的最高權力。政府之各部門僅在此最高權力的統一指導之下分任工作。各部門相互之間亦應分工合作，以共襄最高權力之執行，而

不應採歐美限制均衡之原則。目的是要造成一個大權統一集中於中心而工作均分於各部門的政府。

人民應有充分的自由，政府應有集中的權力，這是民主集權的第三特點。

（丁）依照這個原則，一國人民與其政治中心之關係須求緊密而且直接，因為我們欲求抗戰勝利，建國成功，必須使全國力量能够運用自如。那末全國人民的意志就必須要能够直達政治的中心，政治中心的反映也必須要能够直貫全國人民，好像圓面與圓心的關係，渾成一片，中無間隔。這樣才能使全國如身之使臂，臂之使指的樣子發揮它的力量。這是民　集權的第四特點。

以上四點，綜合起來，就構成我國製憲行憲所當遵守的民主集權之原則。

第五、製定憲法，實施憲政，關於中央與地方之關係應遵守總理所定均權之制。建國大綱規定：「在憲政時期，中央與各省之權限採均權制度。凡事務有全國一致之性質者劃歸中央，有因地制宜之性質者劃歸地方，不偏於中央集權或地方分權。」此種劃分最為合理，至某種事務是否有全國一致之性質還是有因地制宜之性質，雖然大體上可以一望而知，然而也仍舊可以因各國之具體條件與其時代之不同而有所出入。當此抗戰時期，全國政治皆以對付日寇為主要目標。由於日寇已經進行和以後企圖進行的侵略，以及我國各地地理上的關係，各地方客觀條件的不同，實較平時或其他任何一國為甚，因此其需要的不同實較平時或其他任何一國為甚。某種辦法在平時或在他國可以適宜於全國者，

在此時期或者令僅適宜於一種地方，而不適宜於他種地方，所以在此時期，事務之應因地制宜者實較平時或他國爲多。此種情形在抗戰勝利以後整理全國事務的時期亦然。這是在適用均權原則決定具體劃分辦法之時所應特別加以注意的。

三　怎樣推廣憲政運動

目前最重要的問題還是如何使人民協助政府期使憲政從速圓滿實現的問題。

這個問題應分兩個時期來解答。第一個時期是國民參政會實施憲政一案尚未經政府以明令予以實行以前，第二個時期此案已經政府明令實行以後。

在政府尚未明令實行以前，憲政運動應重在推動關係機關和整個文化界進行研究討論並向政府建議的工作。因爲在這階段之內最重要的事是要協助政府解決一切關於實行憲政所發生的問題，並使憲政能夠在爭取時間的條件下，儘可能盡善盡美地實現。要達到這個目的，應進行的事項甚多，尤其重要的是左列各種：

（甲）推動關係機關和團體與書店刊印有關憲法的文件，尤其是憲法草案和國民大會組織法，國民大會代表選舉法，以及其他研究和討論憲政之各種大小書冊，分別發送或出售；辦理有關憲政之期

刊；並着手編製以後廣泛宣傳所需的各種宣傳品。

（乙）推動報紙雜誌經常熱烈討論憲政問題。

（丙）組織憲政協進會或憲政促進會之類的團體從事研究、討論、建議並協助政府，促成憲政。

（丁）推行各種座談會。座談會可分經常組織與臨時召集兩種。

（戊）推動學校及其他文化團體以及宗教團體進行研究討論建議等項工作。

（已）舉行各種有關憲政的講演和廣播等。

上述各種事項不過爲最應注意的幾種，此外應該進行之事還很多。目的是要使憲政運動在此階段之內推行及於全國的上層社會和全國的文化界。

這種運動在首都早已開始。政府對於憲政問題的研究，商榷等，提倡不遺餘力。大小的各種座談會已經紛紛舉行。研究、討論、撰著、講演等等已經積極展開。現在各省應該繼首都而起將此空前未有、上下一致的憲政運動迅速予以推進，使它能以首都爲中心，而廣泛展開，普及全國。

這是政府尙未以明令實行國民參政會決議案以前的工作；在政府已有明令之後，憲政運動就應該迅速推行及於全國一般的民衆。

國民黨第一次代表大會宣言昭示：「憲法之所以能有效力，全恃民衆之擁護」。此種擁護必經

廣泛深入之宣傳，使一般民衆都瞭然於憲政之意義及重要。而國民大會的選舉欲求其妥善無弊，尤應使民衆深悉選舉的重要和舞弊的不當，何況憲政一旦實施，人民皆有參加政治的權利和義務，尤不可不先行予以訓練和教育。所以政府一有明令頒佈，民間宣傳，就應該立刻廣泛展開。至於此種宣傳的方式則與一切民衆宣傳相同，應該使用通俗言詞、文字、圖畫、戲劇、歌詠等各種方式。這些宣傳方法也都應該在第一時期之內就進行準備。

四　爭取時間的重要

抗戰需要憲政，猶如大旱需要天雨，遲得到一天，就多受一天損失。爭取時間是進行一切抗戰建國工作，尤其是籌備憲政所最要注意的一點。上面已經說過，憲法並不是一個規定國家百年大計的文件，而是一種適應現階段需要的章則。這種需要，尤其是在抗戰建國的時期，是越早適應越好。所以製定憲法之時，必須注意憲法之有無，比憲法之完美與否關係更大，製定憲法之遲早，也比它的完美與否關係更大。拖長時期是最要避免之一事。時期拖長了，不但足以貽誤抗戰，而且會發生其他不良結果，即如全國上下的注意就會因此消失，無謂的紛爭和枝節的變化，也會因此發生。何況憲法製定之後還隨時可以依照所定程序加以修改，而憲政實行之後，憲法之良否，在實地試驗之中，更加容易

看出，故我們更不必將憲法看作是一種一成不變之物。

所以人民在進行憲政運動之時，應該特別注意到爭取時間的重要，國民參政會憲政期成會進行它協助政府促成憲政的工作之時，也應該如此，政府籌備憲政之時，也應該如此。將來國民大會製憲之時更應該如此。

五　治標辦法應先實行

最後應該提出的就是國民參政會所通過的治標辦法，應予從速實行。參政會關於憲政一案內分列治本治標兩項辦法。治本辦法即上述召集國民大會，製定憲法，實施憲政及組織憲政期成會等項。治標辦法爲：（一）請政府明令宣佈：全國人民除漢奸外，在法律上其政治地位一律平等，（二）爲適應戰時需要政府行政機構應加充實並改進，藉以集中全國各方人才，從事抗戰建國工作，爭取最後勝利。按治標辦法第一款關於全國人民政治地位一律平等之規定，爲加强和鞏固全國統一團結的基本條件，亦爲當局迭次宣示的一貫方針，惟全國上　或未盡曉，而它於抗戰建國却關係甚鉅，故有亟予明令宣佈之必要。其第二款關於充實政府行政機構之規定，則爲適應抗戰需要使政治趕上軍事的根本辦法，亦與第一款所定有同樣之重要。治本辦法固然應該迅速進行，如上所述，然而這些事項步驟繁

重，總不能沒有相當進行的時間。在此時間之內，抗戰建國正須積極進行，所以凡有急於需要舉辦而且比較容易舉辦的事務都應立刻先予執行。上述參政會所定治標辦法，就是這樣一種的事務。

（『建設研究』第二卷第三期）

期成憲政的我見

羅隆基

一

實際上，今日中國任何人，任何黨派，都不反對實施憲政。假使民國二十六年蘆溝橋事變不發生，假使大規模的對日抗戰不發動，中國實施憲政已有兩年的歷史了。民國二十一年，國民黨的三中全會曾決定民國廿四年三月召集國民大會，結束訓政，實施憲政。其後政府對召集國民大會的日期經過幾度延期。民國二十四年十一月二十四日，國民黨五全大會又決定宣佈憲法草案及召集國民大會的日期，須於二十五年以內實施。同年十二月四日，中央執行委員會議決定二十五年五月五日宣佈憲法草案，十一月十二日開國民大會。憲法草案已如期宣佈了。但國民大會選舉誤期，於是國民大會又延期。最後，民國二十六年二月五屆三中全會又決定同年十一月十二日召集國民大會。過去國民大會幾度延期，已引起人民的反感與責難。因此，三中全會閉會宣言，對召集國民大會一點，特別鄭重聲明說：「自今以後，唯有督促主管機關，依法進行，以期得以如期召集。」不幸，在民國二十六年七月七日，蘆溝橋事變發生。中國對日抗戰就發生於憲法草案公佈以後，國民大會集會以前，實施憲政却

因戰事又再度延期了。那麼，今日中國還沒有實施憲政，今日中國的憲政依然在『期成』期中，這完全是受對日抗戰的影響。看了過去這段歷史，就知道在過去六七年中，人民是熱烈要求實施憲政，政府是一再準備實施憲政，亦可說，在過去幾年中，中國各方面的人都一致努力促進憲政。實際上，對實施憲政問題的本身，今日中國任何黨派，都不反對。

對實施憲政，中國今日的確無人反對，然而有幾種對憲政懷疑的心理，都很值得注意。第一，『軍事第一，勝利第一』的時期，對日抗戰的時期，談得到憲政嗎？憲政果可以保障抗戰的勝利嗎？第二，自辛亥革命起，中國憲法頒佈了若干次，中國憲政試驗了十幾年，總統做皇帝，議員做豬仔，騰笑天下，遺臭千古，已往的成績如此，今日的憲政一定可以成功嗎？以中國人民這樣的智識水準，中國今日實施憲政一定可以成功嗎？第三，中國是人治的國家，人治在中國有幾千年的歷史，中國人的信仰是『有治人，無治法』，是『其人存則其政舉』這一套。故改革今日中國的政治還是人的問題。實施憲政果是對症發藥，果足以補救今日的政治嗎？上面這三種懷疑態度，的確代表社會上一小部份人的心理。他們不反對憲政，他們對憲政的前途有相當懷疑，我們對這幾種懷疑心理，願作簡單的解答。

『軍事第一，勝利第一』時期，除軍事外一切不必談，除勝利外一切不能顧，是之謂以詞害意。

如今還有兩句標語，「團結人心，集中力量」，這更是軍事勝利的基礎。憲政的最大效用，即在「團結人心，集中力量」。一紙憲法條文固不能立即在軍事上發生一種特殊力量，立即在前綫打勝仗。憲法的確不是昔年義和團所謂的符咒，可以使洋人的槍砲不能發生效力。我們固不迷信符咒，我們亦不迷信憲法可以發生神秘力量，可以抵禦敵人的飛機大砲。不過，假使我們承認「精誠團結」的確是這次抗戰上重要的條件，假使我們承認「精神勝物質」的確是這次抗戰上重要的信念，那麼，實施憲政，對當前的抗戰，就有很大的效用。國家由訓政而走上憲政的道路，在人民心理上可以發生重大的影響，國人知道國家是全國人的國家，不是任何一人或任何一黨的國家。禦侮抗敵的犧牲，是爲國家而犧牲，不是爲任何一人或任何一黨而犧牲。這心理很重要。即在獨裁的國家，到了對外作戰的時候，獨裁領袖還得召集國會，還得徵詢人民的意見。這雖是表面文章，然獨裁者不敢抹煞這類表面文章，即證明對外作戰時期，團結人心，集中力量，實爲重要。在已經實行憲政的國家，在對外作戰時期，更特別重視民意。戰事時期，憲政國家都要實行行政集權，那是事實。然而行政機關增加的實權，都事先徵求民意機關的同意。這是民意機關給予行政的特權。第一次歐戰英法美等國的往事，以及這次歐戰時英法的情況，都是如此。須知對外作戰是要國民出錢出命的，這非得到人民心甘情願的擁護不可。任何國家；在對外作戰時，絕不敢忽視民意。就拿中國這次抗戰來說，中國對日抗戰，是

『人同此心，心同此理』，眞是舉國一致的事。然而抗戰發動以後，政府依然立卽召集國防參政會，其後中央又成立國民參政會，各省又成立省參議會。用意何在？還不是『團結人心，集中力量』，憲政並沒有什麼神秘。憲政只是從法律制度上建築一種『團結人心，集中力量』的正常軌道罷了！在抗戰時期，有人反對『團結人心，集中力量』嗎？果無人反對，則不應有人懷疑憲政在抗戰上的效用。

有人或者還要赤條條的說：『今日中國老百姓不要什麼憲政，只要打贏日本。打贏了日本，中國恢復君主都可以；打不贏，憲政亦無所用了。』這是極端痛快的議論，這又是似是而非的議論。假使我們反問一句，『怎樣打得贏日本？』當然靠精良的武器，忠勇的士兵。怎樣能具備這些條件？當然靠老百姓出錢出命。怎樣能使老百姓甘心情願出錢出命？問題逼來逼去又落到『大家的事只好請大家來負責』一句話了。試問，這不靠憲政靠什麼？試問，問題到此，誰又能懷疑憲政在抗戰上的效用？

更有一點應注意。『憲政』與『民權』不是完全一件事。憲政尊重民權，憲政不止於重視民權而已矣。實行憲政，等於說，政府的組織制度化，公務人員及全體國民的行動法律化。憲法不止規定人民的權利，更規定國家組織上的基本制度以及人民與政府的一切關係。國家對外作戰，要發揮整個國力。在發揮國力上，離得開制度與法律嗎？據我們所知，制度愈完整，法律愈完備的國家，組織愈堅強，而國力愈偉大。試問，到此有人懷疑憲政在抗戰上的效用嗎？

再進一步，今日中國抗戰與建國是同時並進。所謂同時並進，即抗戰期中必須建立現代國家的基礎。國家是政治的組織。從這觀點來說，國家的要素是制度，是法律。憲法，上文說到，即是政治組織上的基本條文。憲法是政治組織中制度與法律的源泉。這裏，並沒有說，中國今日沒有憲法，中國即不成國家。中國既然要建設一個新的現代式的國家，且須在抗戰期中建定這新的現代式國家的基礎，那麼，今日自然要從事制定憲法，開始實行憲政。試問，到此還有人懷疑抗戰期中，不應實施憲政嗎？

二

如今要談到憲政在中國的前途。如今沒有人堅決反對中國實施憲政，卻有少數人懷疑憲政在中國可以成功。回答這問題，首應問『成功』兩字作何解釋。倘認『成功』意義是：一經頒佈憲法，國家即走上制度化與法律化的理想境界，那當然是絕不可能。此不止中國不可能，世界任何國家亦不可能。根本上憲政就無所謂至善至美的極境。英國從事憲政有七百餘年的歷史，美法有一百餘年的歷史，又何嘗到了至善至美的極境？人類是繼續不斷求進步的，憲法本身亦是隨着社會變遷而繼續不斷在生長發育，憲政即無至善至美的極境。倘以至善至美爲成功標準，中國憲政不能成功，英法美等國

家的憲政都尚未成功。

或者有人要說，成功之義不在此。所謂成功，即中國頒佈憲法以後，不再重演「總統做皇帝，議員變豬仔」的故事。所謂成功，即中國人能遵循憲法軌道漸次求進，其實民元至民十六年那段中國憲政歷史，那固然是憲政的失敗，那却是國家實施憲政必經的過程。倘以那段憲政過程中之波折，即斷定憲政在中國永無成功可能，那是缺乏歷史的眼光。「總統做皇帝」，法國拿破崙第三即是前例。英國直到十七與十八世紀，議員依然是買賣品，又何異於「豬仔」？英國過去選舉場中之黑暗齷齪，較中國民初有過之無不及，那都是憲政演進必經之過程，英法人倘因那些往事，即對憲政本身懷疑，即斷定英法不適宜有憲政，英法即無今日憲政上那種成績。嬰兒學步，顛蹼跌倒，甚至折股斷肢，破頭傷脚，此是常事，此是必經之階段。因嬰兒顛蹼跌倒，即禁其學步，且認此兒不宜於步，此「少所見多所怪」之類耳。既禁其學步，自然不能步，因其不能步，更不容其步，嬰兒永成廢疾矣！嬰兒之罪哉！嬰兒之罪哉！因過去中國憲政短短試驗時期之失敗，即斷定憲政在中國永遠不能成功者，殆亦類於是矣。

再次，談到中國憲政公佈後，國人能否遵循憲法軌道，依序求進。這點，不應追問民衆，而應追問國家之少數智識領導份子，不應追問在野者，而應追問當權在位者。國家法律有憲法，有普通法。

大體說來，憲法是人民約束當權在位者的法律；普通法是當權在位 統治人民的法律。世界從有憲政歷史以來，小百姓違犯憲法之事實極少。小百姓其地位與權力尚不够違憲之資格。小百姓之行動果有與憲法文字與精神稍相背謬者，普通警察，低級法庭，糾正之而有餘。竊鈎者誅，小百姓偶犯普通法之類也。竊國者王，有權有勢者毀棄國家基本法律之類耳。憲政危機，不在竊鈎者，而在竊國者。民國元年至十六年，中國憲政失敗，有人歸罪於民衆程度不够，智識不足，此實天大冤枉。袁世凱洪憲稱帝，黎元洪解散國會，曹錕賄選總統，這是有權有勢者不受憲法約束，這與小民智識無關。故國家能否實施憲政，問題癥結，在當權在位者的誠意多寡，而不在小百姓的智識高低。假使法國當權在位者，都是拿破崙第三之類，而英國當權在位者都是克林威爾之流，英法亦永久不能有憲政。國家是政治的組織。政府是政治組織中權與勢的重心。掌握權與勢的人，果無守法的誠意，則整個政治組織成其私人工具。竊國者王，意義就在這裏。到此，還有什麼憲法憲政可談？憲政主要精神是法治。法治重要意義是人人守法，無人超過法律以外。小百姓投票選舉之智識，其末節也。凡置身法律以外者，惟有權有勢而後可。故國家能否實施憲政，憲政能否成功，當求諸有權有勢者的誠意，不應求諸普通人民之智識。西洋及中國已往之憲政歷史，都可爲上列結論之具體證例。目前領導建國的國民黨是以憲政爲建國的目標。領導國民黨的一班領袖都是民權主義的忠實信徒，當然亦是憲政的忠實信徒。從

民國二十一年起，國民黨一再準備實施憲政。那末，到此還有人對中國憲政的前途懷疑嗎？

三

其次，又要談到法治人治的爭辯。在中國過去的政治哲學史上，人治與法治的優劣，是莫衷一是的大爭論。本文不願從事於此。古今中外無純粹人治的國家，亦無純粹法治的國家。古人說「徒善不足以爲政，徒法不足以自行」，實際這是說明人與法不能偏廢的折衷議論。主人治者說：「有良法而亂者有之矣。有君子而亂者，自古及今未之有也。」他並且可以引經據典而列舉許多歷史事實來證明這個大前題。主法治者說：「國無常強，無常弱。奉法者強則國強，奉法者弱則國弱。」他亦可以引經據典而列舉許多歷史事實來證明這個大前題。爲辯論而辯論，終不患無詞可措。管子說：「雖有巧目利手，不如拙規矩之正方圓；故巧者雖能生規矩，不能廢規矩而正方圓。雖聖人能生法，不能廢法而治國。」但以管子爲法治者，實則這依然是人法不可偏廢的議論。法是工具，人是運用工具者。譬諸航空，無飛機則不能昇空，無機師亦不能司機。今在航海航空上，爲工具與人孰輕孰重之爭，雖雙方可各執一說，實則無一而是矣。實施憲政，並非謂憲法條文即可爲治，乃治人與治法相合爲用之義。乃巧目利手與方規圓矩相合爲用之義。果爾，還有人懷疑憲政的效用嗎？

並且今日的社會，組織如此複雜，人事如此糾錯。在西方所謂『政府爲必要的罪惡，愈少作爲愈好』這類思想，已成過去。中國儒家倫理的政治理論，所謂『政者正也，子率以正，孰敢不正』，亦不能完全適用於二十世紀的社會。今日的政治，『無爲而治』已不可能。今日政治，不得不『有爲』。愈需『有爲』，即制度與法律愈形重要。制度法律其目的不在拘束限制治人的『有爲』，而在範圍有爲的軌道，增加有爲的效率。法律制度，自有黃梨洲所謂『法外之意，存乎其間』。黃氏謂『其人是也，則可以無不行之意；其人非也，亦不至深刻羅網以害天下』。治法絕不妨害傑出人物的作爲，治法治人且能相得而益彰。果爾，還有人懷疑憲政的效用嗎？

有人謂上列依然是抽象議論，不切時弊。今日中國困難，法非不良，制非不善，但法自法，制自制，法成具文，制成飾品，法與制，『待其人而後行』，實施憲政，將何以補救現實政治？法律制度與『賢者在位，能者在職』之義，絕不矛盾衝突。黃梨洲有『有治法而後有治人』之說，法律制度即包涵選賢舉能，『天下爲公的效用在內。『是故先王知自議譽私之不可任也，故立法明分，中程者賞之，毀法者誅之』。『使法擇人，不自舉也；使法量功，不自度也』。這是法律制度補救人事之弊。到此，還有人懷疑憲政不切時弊，不能補救當前政治嗎？

上面文字，只是對懷疑憲政者之心理，加以解釋，並非在當前實施憲政之具體問題上，發揮意

見。此種解釋，相當重要。蓋今日本無人在實施憲政本題上爲反對議論，惟此觀望懷疑態度，倘不消除，則此消極冷淡心理，即足爲憲政前途之絕大障礙。

四

談到實施憲政的本題，大家都知道，第四屆國民參政會已通過「定期召集國民大會，實施憲政」的議案，且已由議長指定「憲政期成委員會」，爲實施憲政的籌劃準備。在籌劃準備上，當前比較重要者，有這兩點：（一）憲法問題；（二）國民大會問題。現在我個人又願在這兩問題上簡單述其所見：

民國二十五年五月五日政府曾經公佈了一份憲法草案。假使二十六年七月七日蘆溝橋事變不發生，假使同年十一月十二日國民大會能如期集會，那末，那本憲法草案即是當前的正式憲法。這憲法，在當時，本不預備國民大會加以修正的。將近兩千人的國民大會，在短短十日的會期中，要從事修正憲法，亦事實所不允許。不過到了今日，參政會憲政期成會對那個憲法將如何處置，的確是個問題，完全保全原來草案？將草案重加修正？另行起草憲法？這三條路到底採取那一條路？

那個憲法草案是立法院起草的。那草案費了三年零幾個月的時間，那草案經過了中全會幾度的修

止。在正式公佈以前，曾將初稿等等在報章批露，經過徵求民意的手續。在立法院方面看來，那草案是世界憲草中費時最久，手續比較周密，條文比較完備的草案。那草案似無再加討論與修正的必要。

那憲草爲世界憲草中費時最久者，或爲事實。不過費時最久，並不能算草案毫無缺點的保證。傳說，從前德國的憲法是畢斯麥一夜所草成。事之眞僞，固不可知。然那個憲法直到一九一八年纔廢止。起草費時的長短，與憲法適合國情與否，關係並不甚大。民國廿五年的憲草，固曾經過一度徵求民意的手續，然此恐亦止於手續而已。所謂徵求民意，止於當時報紙雜誌之批評而已。在當時，眞實民意是否能在報紙雜誌批露，而立法院對那些文字，重視到如何程度，都是大問題。平心而論，當那憲法起草時，立法院曾愼重將事，有了世界各國憲法做參考，有了國中一部份公法學者參加，有了相當長久的研究討論時間，那是事實。就事論事，那一百四十八個憲法條文，其中有思想周密，措詞精細之點，不可一概抹煞。

然而有下面事實亦値得注意，第一，民國二十五年時，抗戰尙未發生。經過這次抗戰，國家政治經濟等等有重大變動。當憲草是否一切都能適應這個新環境，大是問題。第二，民國二十四年時候，在野政黨尙不公開，他們對憲法的意見尙無從貢獻，今日舉國團結，各黨各派都有代表聚集於國民參政會。這個政治新形勢，是否對舊憲草將發生相當影響，亦是大問題。第三，當日起草人限於立法院

委員。立法院委員雖包羅各門專家，故憲草中有專家的意見在內。但在當年，所謂專家是否真已盡數網羅，而地方代表與職業代表的意見，彼時是否已有採集與容納的機會？這是否是舊憲草中的缺憾，又是問題。有了這種種理由，舊憲草當然還有改進的必要。

以舊憲草一百四十八個條文而論，從純粹學理及實際政治的立場，可引起激烈爭論的條文尚多。本文不擬從其憲草條文的詳細討論，因不暇及。世界上根本沒有至善至美的憲法。憲法條文上咬文嚼字，這未必於實際憲政真有補益。憲法貴能適合國情，且貴能實施。我個人意見，憲法能實行三條，即訂三條，能實行五條，即訂五條，這比較實際。英國的大憲章，人權請願書，人權說帖，早的有七百多年的歷史，晚的有三百多年的歷史。以現代的憲法形式說起來，那真差得太遠。那些卻依然是英國憲法的柱石。他們最有價值點是精神未死，且實際上能夠發生作用。憲法的形式是一天比一天更完備，憲法的條文是一天比一天多。一百多年前美國的憲法，比一九一八年歐戰後那些新憲法，形式的完備上，內容的充實上，差得太遠。然而比較有實效的憲法還要推美國。我個人的意見，參政會憲政期成會對舊憲草，應依據國情，加以大幅修正，求其簡單可行，求其樸實可用，絕不宜於抽象的原則上及空洞的形式上，多事爭辯，枉費「勞而無功」的精力。這是我對於憲草的意見。

五

憲法怎樣產生？這又要談到國民大會的問題了。國民大會到是個比較困難的問題。民國二十五年的時候，已經公佈了國民大會的組織法與選舉法。依據選舉法，且已進行了一部份選舉。如今有了下面這些問題了：憲法一定要經國民大會通過，國民大會即是民國二十五年選舉的國民大會。

國民大會通過憲法，這是中山先生的遺教，對這些，大家認爲無變通的餘地。其次，二十五年的選舉，既是依法選舉，則應依法召集。有許多人都猶豫主張。不過，這裏發生了這些困難問題：第一，二十五年的選舉，尙未辦理完畢。目前抗戰期中，怎樣完畢此事？這是一點。第二，國民大會代表總額爲一千二百人，再加上民國二十六年修正條文，國民大會代表由政府指定二百四十人，再加上國民黨中央執監委，則全體人數在一千七八百人。這樣大規模的會議，在抗戰期中，怎樣召集，在什麼地方召集，都是很值得斟酌討論的問題。

憲法必經國民大會通過，這是孫中山先生的遺教。遺教應該遵重，固妥。不過中山先生訂建國綱領的時候，何嘗想到中國今日有這樣大規模的抗戰，更何嘗想到就在抗戰期中要實施憲政？守經從權，依時而定，這或者不牽連到違背遺教的問題。進一步來說，民國廿五年的國民大會組織法及選舉

法，從權變通之點亦不少，又何嘗條條依照了遺教？這點在立法院起草時還引起過許多很激烈的爭論。當然，憲法是國家的基本大法，總希望『頒行全國，永矢咸遵』。憲法自然要經過民意機關莊嚴的通過。不過民意機關的組織，平時與戰時，是否絕對不能從權變通？這是憲政期成會大可研究的問題。世界各國憲法，最後通過的方式，亦頗不一致。舉些例子來說，法國一八七五的憲法，是在普法戰爭後產生的。那就是當時召集的國會倉忙中而且無意中產生的。那國會選舉時並沒有取得制憲權。法國的憲法亦沒有再度經過什麼民意機關的通過。但法國人民對法國的憲法，直到今天依然『永矢咸遵』。英國是不成文憲法，憲法隨時在生長修正中，更無所謂國民大會的通過。至於那一二一五年貴族起草的大憲章，皇帝固然簽字了，至於經過了什麼人的通過，那更成問題。這裏，我們的意見，全國基本大法，能普遍徵求人民同意，自然盡善盡美。倘爲環境所限，不得已而變通通過之手續，只要憲法是適合國情，而當權在位者有遵守憲法的誠意，則憲法的尊嚴自然有了。憲法頒佈以後，效力漸次發生，基礎漸次鞏固，則自然能『永矢咸遵』。這裏，我並非主張憲法不要民意機關的通過。我認定民意機關的組織與產生，似不必刻舟求劍，似應因時制宜。

我們更不要忘記，民國二十五年國民大會選舉時，環境與今日絕對不同。在當時環境之下，國民黨以外的人，是絕對不容易參加選舉的。當時選舉之實際情形，亦多可議之點。那是公開的事實。因

為有此一切不滿人意的經過，所以政府在民國二十六年纔把選舉法加以修正，一方面取消中央圈定的辦法，一方面增加中央指定代表二百四十人。有此種種情形，則今日卽召集民國二十六年之國民大會，通過憲法，憲法尊嚴究有多少，而憲法能否「永矢咸遵」，依然都是疑問。這亦是我個人主張國民大會之組織與產生，應因時制宜，應從權變通的重要理由之一。至於國民大會應如何組織與產生，問題牽涉頗廣，亦不在本文範圍之內。

還有一點應附帶在此提及。憲草一四六條規定「第一屆國民大會之職權，由制定憲法之國民大會行使之」。民國二十六年四月三十日，立法院全體大會將此條删除，而於國民大會組織法第一條改爲「國民大會制定憲法並決定憲法施行日期。」這種修改當時引起了許多疑慮與爭點。當時林主席對修改還有許多解釋，大意不外制憲機關與行使憲法職權機關應分開，以尊重憲法。惟當時社會的懷疑，却是憲法通過後，實施時期仍將延緩。憲政期成會對這個問題，取何態度，亦值得注意。在抗戰時期，費偌大精力，召集國民大會，專事通過憲法並決定憲法施行日期，而後再行選舉另一國民大會以行使憲法職權，固非所宜。若通過憲法後，再延長憲政實施時期，更非所宜。此於「團結人心，集中力量」恐大有影響，這問題究如何解決，值得政府當局及期成會的注意。

上面是我個人對於期成憲政的意見。我主張實施憲政應立卽實現。我主張舊憲草可以大體修改。

求其適合新環境的國情。我主張國民大會的組織與產生不應刻舟求劍，應因時制宜，從權應變。至於關於修正憲草及修正國民大會組織法及選舉之詳細意見，則不在本文之內，謹以待諸異日。

（『今日評論』第三卷第二十二期）

我們對於實施憲政的意見

于毅夫

九月中旬在重慶召開的國民參政會第四屆會議曾經議決了許多重要案件，其中最關緊要的是定期召集國民大會，製定憲法，實行憲政，這一議案之通過，可以說是奠定了中國民主政治之初步基礎，在中國近代史上是有其重要意義的。

一 第四屆國民參政會的最大成就

第四屆國民參政會的實行憲政決議案，是根據孔參政員庚等五十九人，陳參政員紹禹等二十六人，左參政員舜生等三十六人，江參政員恆源等四十人，張參政員申府等二十一人，王參政員造時等三十七人及張參政員君勱等五十五人所提七項案件合併製成的，決議案原文是：「（甲）治本辦法：（一）請政府明令定期召開國民大會，製定憲法，實行憲政。（二）由議長指定參政員若干，組織國民參政會憲政期成會，協助政府，促成憲政。（乙）治標辦法：（一）請政府明令宣佈全國人民除漢奸外在法律上其政治地位一律平等。（二）爲適應戰時需要，政府機構應加充實並改進，藉以集中全國各方人才，從事抗戰建國工作，爭取最後勝利。」

治本辦法第一條表示了第一：政府是要由訓政走向包羅範圍更多的民主政治，第二表示了全國人民經過了相當的訓政時期應享有更廣泛的民主權利逐漸地實現民權主義。第三表示了人民應該有由自己選舉出來的代表成立民意機關來替自己說話，這個意見，已經爲政府重視。治本辦法第二條成立國民參政會憲政期成會表示了要協助政府切實促成憲政。治標辦法第一條，首先是宣佈對於人權的保障，全國人民無論其思想和信仰如何，除了漢奸外是一律沒有歧視待遇的，其次是宣佈了所有參加抗戰隊伍中各個不同力量的地位平等。治標辦法第二條是爲了適應抗戰的需要，現有的行政機構必須加以改革，同時爲了完成抗戰建國大業，非集中全國各方面的人才，加強抗戰保壘，是不能達到爭取最後勝利的『目的』。

二　憲政運動的眞諦

我們看這次國民參政會之所以決定請政府明令定期召開國民大會，製定憲法，實行憲政，並不是沒有來由的，這可以從許多方面來觀察。

第一，中國的憲政運動，就是中山先生『要人民能夠直接管理政府』的最高理想，這一運動，前起清末康梁變法，中經中山先生進行革命，推翻滿清，製定民元約法，以至十五年北伐。推翻北洋軍

限，國民黨執權訓政，民國二十一年的訓政約法，民國二十三年立法院公佈的憲法草案初案，多少都受着這一浪潮的影響，中國的憲政運動到現在已經有了四五十年的歷史，雖然直到今天還沒有產生出來一部真正爲全國人民所擁護的憲法，但是全國人民需要憲法，需要憲政，却已經是歷史的任務，這一任務在今天抗戰的局面下尤非解決不可！

第二，有人以爲現在要求憲政，是要把政府手裏的『治權』分到人民手裏，變成人民手裏的『民權』，因此多少有與政府對立矛盾的意味，這一點我們的瞭解不是這樣的，對於目前憲政運動，我們應該看作是全國人民幫助政府加强抗戰力量的一種運動，人民不但不應該和政府對立，而且還應該積極幫助政府，提供意見，使憲政運動得有進一步的開展。而且老實說起來憲政運動的極致，就是要政府能夠確切代表人民的意見，現在政府已經應允實施憲政，與歷史上的憲政運動之採取革命手段完全不同！中山先生在民權主義第六講裏說：『在我們的計劃之中，想造成的新國家，是要把國家的政治大權，分開兩個：一個是政權，要把這個大權，完全交到人民的手內，要人民有充分的政權，可以直接去管理國事，這個政權，便是民權！』中山主義的精髓就是要發展民權，扶植民權，他從來不畏怕民衆，相反地，却積極地信賴民衆，依靠民衆，根據中山先生的遺教，我們一方面希望政府要逐漸『把大權交到人民的手裏』，一方面民衆也必需在各方面來幫助政府積極實現憲政！

三 我們需要什麼樣的憲法？

一說到憲法，恐怕就有人想到中國需要什麼樣憲法的問題？關於這一點也頗有一些不同的主張，我們的意見約分下列數點：

（一）民國二十五年公佈的憲法是在抗戰以前製定的，抗戰兩年多了，全國人民的生活和要求已經有了很大的改變，這個舊的憲法已經不能適合新的要求，似乎應該予以廢除，至少要加以很大的修正。

（二）新的修正的憲法必須要眞正能夠反映全國人民的生活和要求，只有這樣的憲法才能獲得全國人民的擁護，可以垂諸永久。

（三）新的修正的憲法的基本精神，具體地說來，應該合乎抗戰建國的需要，應該注意到全國各階層的利益，團結全國人民的力量，才能爭得最後勝利。

（四）對於憲法的基本主張，有的是三民主義的，有的不是三民主義的，我們認爲這一點倒不必有什麼爭執，我們贊同可以三民主義爲憲法基本主張的最高原則，在今天無論任何中國人民對於民族解放、民權自由、和民生幸福的主張，是沒有誰會加以反對的。不過爲了集中全國的力量，爲了反映

全國人民的生活和要求，憲法的基本主張是應該很廣汎地訂出一個最高的原則的！

四　是否召集二十六年的國民大會？

原定民國二十六年召集的國民代表大會因爲對日抗戰緩期召集了，現在政府要召集國民代表大會是否按照從前已經選出的代表和圈定的候選人召集呢？這一點很成問題，如果按二十六年的代表召集，第一個困難，就是有些代表已經參加了傀儡組織，這些人自然是在除名之列，第二個困難是在這抗戰建國時期召集的國民代表大會所有的代表應該是於抗戰有所貢獻的才配來作代表，但是那時尚未抗戰，那時的代表對於抗戰自然沒有什麼表現，如果還是把那時的代表認爲有效，自難公允。

另外若選舉代表，自然也有一些困難，譬喻有的淪陷地區產生代表比較困難，就是很重要的難關。但是一般說來，我們還是不反對推翻民國二十六年的代表，另外產生一些新的代表。因爲依照新的環境產生出來的代表，比較舊的多少還是能够反映出來新的要求的！

對於新的代表的產生標準我們提出下列的意見：

第一，我們主張代表的產出必須要用普選制，各地區或職業階層都應該提出他們自己的候選人來，自己來選定。

第二，每一代表必須眞正能够代表他的職業階層或地區，決不可援用私人或在選舉中營私舞弊。

第三，對於淪陷區域的代表，應該由當地的民衆團體就他們自己地區英勇奮鬥的戰士中來選舉。如果不注意這一點是不足以鼓勵人民抗戰的！

第四，除漢奸外，所有中國人民不論其信仰如何都應該享有充分之選舉權利，這樣才能產生出來眞正代表民意的代表。

五　實行憲政的準備步驟

若實行憲政，必須有些基本的條件的：

第一，必須給人民以言論集會結社信仰的充分自由，給他們以第四屆參政會所決定的『在法律上政治地位一律平等』的保證，使人民能够積極參預政治。

第二，一方面在未淪陷的地區要改善保甲制度，推行地方自治，一方面要根據實際狀況鼓勵淪陷區內的民衆團體，使他們選舉出代表，申述淪陷區內人民的痛苦，與敵人爭取民衆。

第三，憲政運動應該把它造成一個很廣大的民衆運動，使民衆熱心參預政治，積極擁護抗戰。

第四，應該從速宣佈召集國民大會，制定憲法和實行憲政的日期，鼓勵人民對於憲政的熱情。

第五，對於憲法之製定，應該廣泛地徵求各民衆團體各種不同方面的意見，以集思廣益。

第六，爲了集中羣力，了解各方面的意見，政府應該趕快集中全國各方人才，加强中樞和各方面的連繫。

六　結論

聽說汪逆精衛除了要替日人成立一個僞組織外，還打算召集大小漢奸，開一個僞國民大會，這樣的漢奸聚會自然代表不了任何一個中國國民，爲了粉碎汪精衛的僞民主，我們就必須實行眞民主，而這眞民主之推行，與國民大會用什麼方式來召集，憲法用什麼精神來製定？以及全中國各方面各角落的力量是否能够集中起來都有很密切的關係的，針對着敵人的「專力解決中國事件」的陰謀，針對着敵人的政治上的加緊分化，針對着敵人的湘贛進兵，華北蠢動，以及汪派漢奸的陰謀活動，我們對於憲政運動，須要特別努力推進，才能够保障我們抗戰的最後勝利。（「反攻」第七卷第二期）

憲政問題與憲政運動

蕭敏頌

一　問題的提出

國民參政會第四次大會，通過了一個極重要的議決案，就是請政府明令定期召集國民大會，制定憲法，實行憲政，而且規定了治本治標的具體辦法，並由議長指定參政員十九人，組織國民參政會憲政期成會。這一事實說明中國政治在走上民主化的道路上，又將要踏出更大的一步；說明我們抗戰建國的神聖工作，將要進入更光輝、更強壯、更能發揮我們民族無限的潛在力量的新時期。最近兩個多月以來，歐洲局勢急轉直下，時刻都在激盪幻變之中。一部份人士，爲表面的現象所迷，被那瞬息萬變的國際風雲，衝昏了自己的頭腦，在心理上產生了一些錯覺和不正確的想法，不能堅定地站穩自己的立場。狡黠的敵人乘機施展其挑撥離間的慣技，進行所謂「謠言攻勢」，製造內部分裂的讕言，散播和平妥協的空氣，形成一種令人不愉快的陰暗的氣氛。國民參政會第四次大會恰於此時開幕，並且通過了聲討汪逆兆銘及附逆諸漢奸，請政府定期召集國民大會，實行憲政等要案，實在是給全國軍民精神上一個最大的鼓舞，給敵寇漢奸的無恥陰謀一個最有力的打擊。

實行憲政本來並不是一個新鮮的問題，但在現在提出，却有無限豐富的時代意義。全國人民，不論男女老少，不論貧富貴賤，不論宗教種族，不論職業派系，都與這一問題有切身的關聯，應當密切注視，熱烈討論，仔細研究，並努力促成。但因為，（1）我國人民一般文化水準的落後。（2）過去卅多年來憲政運動的沒有成績，難免不使一般人感覺冷淡，不能引起他們的關切和興味。現在憲政還在籌備和促成的時期，首先就應當促進社會人士對這一問題的注意，提高大家研究的興趣，並對一般民衆進行普遍的宣傳教育工作。以推進社會，啓迪民衆為已任的文化界人士，無疑地，應當把這一責任担負起來。在重慶方面，各團體都先後成立了憲政問題座談會，情形非常熱烈，但在其他各地，則工作都做得異常不够，大多數的地方，甚至於還沒有開始，這不能不是我們當前亟待努力的一個課題。本文的目的，不過想對這一重要問題，從一般方面提供一點個人的意見，希望能够引起社會人士對憲政問題的興趣，至於憲法的擬定和國民大會的組織這些專門問題，則準備有機會時另文加以討論。

二　不是要不要的問題

抗戰以來，由於人民的要求和事實的需要，政治的民主化已經成為一個確定的趨勢。但中間也有

人曾經提出過相反的意見，認爲抗戰期間，軍事第一，應當實行中央集權，不能談什麼民主，人民應當遵守政府的法令，不能談什麼自由。如果根據這種觀點來看憲政問題，那所得的結論當然是不需要。這在今天雖然不是一派有力的主張，但卻是以代表一小部份人的意見，在憲政的推行上未始不是一種障礙，因此，仍然有把過去論戰中所早已得到的結論，稍爲重複，加以辯明的必要。

誰都知道，我們的抗戰是政治，經濟，軍事，文化諸部門的全面戰爭，爭取最後勝利的關鍵，主要的是政治的進步，是全民族一切有生力量的充分發揮。如果沒有這一必要的政治條件，則軍事勝利便要成爲不可能。兩年多的抗戰，證明我們在軍事上確是愈戰愈強，但政治的進步卻異常緩慢。政治落後於軍事，已經是全國上下一致公認的事實，這一事實，在動員工作的不夠深入，在兵役問題所遭遇的困難各方面都表現出來。對於爭取『軍事第一，勝利第一』這一目標的實現，不能不是一個重大的妨礙。所以總裁在南岳會議上，有『政治重於軍事，民衆重於士兵』口號的提出，而白主任關於最近湘北大勝的談話中，也說軍事不成問題，而對於加強政治抗戰，力求政治進步這一點再三致意。這就說明白，政治進步是軍事勝利唯一可靠的基礎。政治民主化是促進政治進步的原動力。而實行憲政又是政治民主化的基本條件，所以就發動人民力量，促進政治進步，爭取軍事勝利這一點說，實行憲政是必要的！

抗戰的勝利，不僅要倚賴人民力量的發動，而且要倚賴全民族精誠無間的團結，沒有這種團結做基礎，勝利也是不可想像的。自全面抗戰發動以來，一切不願當做亡國奴的中國人，事實上已經站在一條陣綫。但由於政治民主化的程度還不够，由於各黨派還沒有確定合法的地位，因此，無可否認地，因黨派問題而引起的一些不必要的誤會和摩擦，也就還不能完全消免，總理從前說過：「須知國內紛爭，皆由大法不立。」十三年北上的時候，即提出召開國民會議的主張，號召全國人民努力爭取憲法的實現。彌留的時候，還諄諄以「和平奮鬥救中國」訓示國人。可見總理老早就主張用召集國民大會，制定憲法，實行憲政的手段，來實現國內的和平統一，以便進行反對帝國主義的奮鬥，挽救國家民族的危亡。今天的情形已和十三年的時候大不相同，各黨各派一致承認三民主義為抗戰建國的最高準繩，同在國民黨和國民政府的領導之下，致力於抗戰建國的偉業，在總的目標上我們已沒有任何的紛爭。我們今天的任務是在於「不但要始終保持統一，並且要繼續的鞏固團結」（總裁廿六年國慶日對全國民衆演說詞），以達到全民族的「絕對一致，永遠一致」（總裁廿七年七月七日為抗戰週年紀念告全國軍民書），實行憲政，無疑地是達到這一任務的最有效的方法和最可靠的保證。所以就保持統一，鞏固團結，奠定抗戰建國的堅實基礎這一點講，實行憲政也是必要的！

實行憲政固然可以改進黨派的關係，但我們如果認為這一點就是實行憲政的唯一目的，則對於這

一個題的認識，還是十分不夠的。就中國目前的實際狀況來說，無論如何，無黨無派的人民是佔全體國民中的絕大多數，因此全民團結的內容，就不單只是各黨派相互攜手的問題，而更重要的是各種族，各階層，各宗教，各職業，一句話，所有全國無黨無派的人民和政府的團結一致的問題。具體點說，就是怎樣把人民方面所要求的民主自由，和政府方面所要求的集權統一，安置在一個合理的基礎上，使能互相發揮，互相調協，而不致互相衝突的問題。每一個尊重事實的人，都會承認，我們過去解決這一問題的成績，還不能令人十分滿意。在約法，在抗戰建國綱領，在政府的各種法令中間，儘管都有保障人民集會結社言論出版自由的明文規定，但各地的中下級行政機關，仍往往不免有無視法令，濫用職權，或任意擴大法規中關於限制人民權利的條文的解釋，以剝奪人民合法的民主權利的舉動。參政員張一麐在國民參政會第四次大會開幕答詞中，曾經說過這樣的幾句話：

「……默察各地黨政軍各級人員，對於民衆運動，往往有所歧視。道路傳聞，尚有假借取締與指導名義，摧殘合法組織，箝制正當言論，拘捕熱血青年，致爲親者所痛，而爲仇者所快。若任其摩擦，勇於私鬥，必怯於公戰，敵人與漢奸之所喜，即仁人志士之所憂，應由政府申儆全國……。」

這裏張老先生所舉出的事實，即是我們上面所提出的問題，這一問題的圓滿解決，當然不是單純

地由政府中做全國即可辦到，而主要的是要制定國家的根本大法，並給與人民以參預政事的權利。國民黨臨時全國代表大會宣言中云：『抗戰之勝負，不僅取決於兵力，尤取決於民力。民力之發展，與民權之增進，相爲因果。……蓋自由與統一，似相反而實相成。……抗戰期間，政府對於人民之自由，必加以尊重，同時亦必加以約束，使得自由於一定限度之中。約束既定，政府人民，共同努力，見之實行，庶幾自由與統一，乃能兼顧』，這裏所謂『約束』，所謂『一定限度』，最好的方式當然莫過於制定憲法，實行憲政。有了政府與人民共同遵守的憲法，然後『自由與統一乃能兼顧』；有了統一民主與集權的憲政，『然後政府的一舉一動，都能應乎民心，人民的一言一行，都能翊贊政府……政府人民，打成一片，通力合作，抗戰乃有力量，建國乃有實效』。（總裁在第三次參政會閉幕演說詞）所以就促進政府與人民的團結一致，使人民合法的民主自由獲有保障，政府亦得發揮其統一集權的機能這一點講，實行憲政更是必要的！

以上是從理論方面，說明實行憲政確是符合抗戰的需要。再從事實方面看，這次國民參政會第四次大會中，國民黨，共產黨，國家社會黨，中國青年黨，第三黨，以及無黨無派的參政員諸君，都有類似性質的提案。這就說明白，『請政府定期召集國民大會，制定憲法，實行憲政』這一重要決議，確實是反映全國人民一致的要求，確實是適應客觀形勢的需要，這乃是絲毫不容置疑的。

今天的問題不是要不要實行憲政的問題。

三　不是能不能的問題

不否認憲政的需要，而強調中國人民文化水準的落後，訓政工作尚未完成，認爲目前的條件尚未具備，不能實行憲政，這是從另一方面來否定憲政，取消憲政的說法。這種說法，表面上頗能持之有故，言之成理，對於社會人士的影響，這較前一說來得有力，因此在憲政推行上所發生的阻礙作用也就更大，更需要加以詳細的剖析。

在我們看來，人民的文化水準和教育程度，不過是實行憲政的一個條件，而不是憲政的基礎。換句話說，人民的文化水準高，憲政可以實行得更美滿，更有成績；但反轉來，人民的文化水準儘管落後，憲政依然可以實行。憲政的基礎，不是建築在人民的文化水準，而是建築在人民對於政治的自覺，辨別是非的能力，以及對國家的責任心的上面。二者雖有密切的關聯，但並沒有必然的因果關係。許多目不識丁的民衆，在正確的領導之下，對於政治的自覺和對國家的責任心，並不比知識份子落後，而其辨別是非的能力，往往還要超過一般所謂『士大夫階級』。本來所謂『政治』這個東西，並不像某些學者所解釋，是一件怎麼神秘奧妙的事情，恰恰相反，它乃是包含在每一個人的日常生活

中間的一件最平凡的事體。遠在數千年以前，亞里斯多德就說過：『人是政治的動物。』總理也說：『政是衆人之事，治就是管理衆人之事。』民國十三年十一月三日，總理在離開廣東到北京去以前對黃埔軍官學校的講演中，又說過：『革命本來是政治事業，如果當軍人的說不懂政治，就好比是當人的不懂食飯，穿衣，睡覺一樣。食飯穿衣睡覺，都是做人的常事，是人人應該有的事，試問一個人可以不知道做人的常事嗎？無論那一個人，都是應該要知道做人的常事的。大家都能够知道做人的常事，就是政治……。根據這個解釋，便知道政治的道理，簡而易明，並非是很奧妙的東西。』總理在歷次講演中說到實行民權主義的時候，總喜歡把國家比作一個股份公司，把人民比作股東。股東的文化水準儘管不高，但對於關其切身利害的公司業務，那就是說對於政治，無論如何是決不會漠不關心，同時也不會沒有正確的判斷能力的。我們沒有聽說過，股份公司的股東權利要受文化水準的限制，同樣地，國民參政的權利也不應該受文化水準的限制。以教育程度來限制國民參政的權利，這是資本主義國家之虛僞的，不完全的民主政治的辦法，三民主義的民權主義，同這種辦法決沒有絲毫相同之點的。

有人說：中國人民的程度不够，如果勉强實行憲政，難免不被少數人所利用，從中搗亂。這一點我可以担保說不會。總理對於這個問題看得最清楚，說得最明白。他的民權主義的主張，是採取瑞士

直接民權制。民國五年他在尚賢堂對兩院議員演說，曾經說過這樣的話：「或謂中國人民程度不及，若行此制，恐有搗亂。不知合衆人而搗亂，其事最難。如所謂創制權等，至少須有全國人民十分之一之發起，過半數之贊成，假使無理取鬧，斷不能得此。使其爲眞正民意，則得之非難。」總理這一段話最值得我們注意，他糾正了一般人以爲如果給予人民以廣泛的政治自由，便有被人利用，從中搗亂的危險這種極其錯誤的見解。事實告訴我們，少數人之所以能夠「無理取鬧」，並不是由於民權的發達，恰恰相反，正是由於最大多數的人民，被剝奪了民主權利，不能起來說話，不能參預國家政治的結果。如果眞正的民意能夠伸張，革命的民權能夠普及，則袁世凱之稱帝，張勳之復辟，曹錕之賄選，以及民國史上諸如此類的少數人「無理取鬧」的舉動，可以担保都不會發生。所以實行憲政，正是防止少數人「無理取鬧」肆行搗亂的最徹底的正本淸源的辦法。

有人說：人民程度不及雖可實行憲政，但結果一定不良好，不健全，甚至難免毛病百出，民國初年的情形，可爲例證。我們所需要的，是最健全，最完滿的憲政，如果不能達到這個目的，寧可不要。

這種說法表面上似覺立意甚高，但本質上還是取消主義，也是我們所不敢苟同的。民初實行「憲政」，成績之糟，彰彰在人耳目，但我們要認淸楚，這不是憲政本身的罪過，也不是人民程度不及的

緣故。根本的原因，是在於當時新興的軍閥官僚，把持政權，箝制民權，假「民治」之名，行「官治」之實，從實質上取消憲政，結果所謂憲政不過是一塊空招牌，毛病百出自是必然的結果。本來人民的程度和民權的消長是互爲因果的，總理說過：「中國因爲受了數千年的專制，人民不慣自治，更有不知道自治是甚麼東西，所以滿淸遺孽和官僚軍閥，便能夠把國家來盤據，假託民國之名，陰行他們自私自利之實，弄到今日的民國，止有官治，沒有民治；止有武人的治和強盜的治。不是民治，那裏還算得民國呢？」（民國十年十二月七日對桂林軍政學七十六團體歡迎會演說詞）又說：「吾國久受專制餘毒，武昌革命以後，由帝治而移於官治，民氣仍遭抑壓，現雖高揭民治標幟，而一般人民尙不知直接民治爲何物。」（民國十一年一月在桂林對滇粵贛各軍講演軍人精神教育）由此可見今日中國人民程度之低，完全是受了數千年的專制，民氣久遭抑壓的緣故。我們今天要提高人民的程度，要使中華民國眞正名符其實，正應當賦與人民以廣泛的民主權利，眞正做到「以民爲主」，國家的大事，人人都可以過問」（民國十三年四月四日總理在廣東女子師範學校演說詞）。

宇宙間一切事物，原本都要經過行遠自邇，登高自卑，由低級向高級發展的必經過程，憲政自亦不能例外。考察歐美各國實行憲政的歷史，莫不皆然，一開始就能實行最健全，最完滿的憲政，這樣的事實，在歷史上我們還沒有發見過，而且人民的程度本來也只是相對的東西，並沒有絕對的標準。

英美法諸國是世人公認爲人民程度很高的國家，但她們所實行的憲政，仍不免有很大的缺點，仍然不能算是最健全，最完滿的憲政。所以我們只能把這種最高的理想，懸爲努力的目標，而不能據以爲實行憲政的標準。「不全寧無」的說法，事實上是一種取消主義，這種態度是現實主義的革命者所不取的。

這裏也許大家要發生一個疑問。總理早在同盟會軍政府的宣言中，即規定了革命的時期和方法，即「第一期爲軍法之治……第二期爲約法之治……第三期爲憲法之治……第一期爲軍政府督率國民，掃除舊汚之時代，第二期爲軍政府授地方自治權於人民，而自總攬國事之時代；第三期爲軍政府解除權柄，憲法上國家機關分掌國事之時代」。後來在其手著的建國大綱中，規定得更加詳密，明白確定「建設之程序分爲三期：一曰軍政時期，二曰訓政時期，三曰憲政時期」。對於訓政時期的工作，亦有詳細的計劃，而最主要的是訓練人民行使四權。最後規定「凡一省全數之縣皆達完全自治者，則爲憲政開始之期」。「全國有過半數省分，達至憲政開始時期，即全省之地方自治完全成立時期，則開國民大會，決定憲法而頒布之」。「憲法頒佈三日，即爲憲政告成之時，而全國國民，則依憲法行全國大選舉，國民政府則於選舉完畢之後，三個月解職，而授政於民選之政府，是爲建國大功告成」。這樣，根據總理遺教，很明白地要經過軍政，訓政兩個時期，循序以進，才能實行憲政。現在訓政工

作尙未完成，地方自治猶未奠定堅實的基礎，即須實行憲政，豈不是違反總理遺敎，與建國大綱的規定相抵觸嗎？

這一問的確非常重要，個人學識譾陋，不敢說能給一個滿意的解答，但一己的愚見，竊以爲應當注意下面幾點：

第一、最重要地我們不能忽略這一問題的時代性。時代是變動不居的，各時代的客觀環境各有其不同的特徵，革命的終極目標，基本方針和總的路線，雖有不可移易的性質，但革命的方略，却不能不根據各個時代客觀環境之具體情狀，而加以斟酌損益，融會變通。世上沒有一成不變的環境，因此也就沒有一成不變的革命方略。同盟會的時代，距今已有三十年，建國大綱的發表，也已經是十五年的事情，而在這十五乃至三十年的過程中間，中國正不知道經歷了多少驚心動魄的變化，這些變化許多都不是從前逆料所及的。特別是今天全民團結抗戰建國的這種局面，更不是當初在民國十三年起草建國大綱時所能逆覩。今天我們要想抗戰早日勝利，建國早日成功，舍進一步團結各黨各派，中央與地方，人民與政府的團結一致，力求政治的進步，澈底動員全民族一切生動的力量以外，其道無由，而實行憲政正是完成這一神聖任務之最有效的手段。總理在他的講演中間，時常提到革命的工作，應當要「因時制宜」，「因地制宜」，「因人制宜」。今天中國所處的時代，地位，和人民的情況，與

過去比較均大不相同。如要遵從總理的意思，實行因時因地因人制宜，就不可不顧此時此地此輩人民的情況和需要，而把十五年前的規定無條件地適用起來。所謂「因時制宜」的意思，不是拋棄革命的根本立場，也不是改變革命的終極目的，只是根據某一特定時期的具體情況，把革命的策略加以靈活的運用。總理在政治上一生奮鬥的目的 就是要實行憲政，還政於民，今天提早實行憲政，正是總理的主張在今天全民抗戰中的具體運用 與總理遺教絕不抵觸。今天只有主張帝制，主張獨裁，或者保存精衛所鼓吹的「虛僞的民主政治」，「在日寇槍刺支持下的民主政治」，才是真正違反總理遺教，背叛三民主義的革命事業。

第二、我們還不能忽略所謂軍政，訓政，憲政三個時期的關聯性。我們應當把它看作國民革命，建國事業的整個過程，看作革命進程中的三種主要工作，不能硬生生地把它截斷，成爲三個互不相關的孤立的階段，也不能在這中間劃出一條不可踰越的鴻溝。換句話說，我們不能把它看成一個機械的，一個接着一個的相續的程序，而應當把它看作一個有機的整個過程，一個互相滲透，互相推動的統一的革命過程。民國九年十一月九日，中華革命黨修正總章第三條，即納訓政的軍政時期，其規定曰：「本黨進行分二時期：（1）軍政時期。此期以積極武力，掃除一切障礙，奠定民國基礎，同時由政府訓政，以文明治理，督率國民建設地方自治。（2）憲政時期。地方自治完成，乃由國民選舉

代表，組織憲法委員會，創制五權憲法。」蔣總裁在第三次國民參政會閉幕演說詞中，也說過：「我們國家民族當前的需要，是抗戰建國同時進行……因之雖在掃蕩障礙的軍政時期，而訓政工作仍然要同時進行。為迅速完成革命的偉業，不僅應該在不妨礙軍政的範圍內積極推動訓政，同時更希望由訓政之進行，可以輔助軍政。」又說：「現在為抗戰要實行軍政，為建國要實行訓政。」根據前者，可見在建國的程序上，時期的劃分並不是絕對的；根據後者，更可見這幾種工作原有密切的關聯，決不可強行割裂。

軍政與訓政既可同時進行，則訓政與憲政自然也可以齊頭並進，這在今天不但有事實上的必要，即理論上亦完全可以說得通，決非牽強附會。我們不否認，今天大多數的中國人民，對於四權的行使，還沒有受過很好的訓練；我們也不否認，中國人民今天要來行使政權，能力還非常不够。但我們認為，憲政的本身即是對人民一種最好的訓練，而人民的能力，也只有在實行憲政的實際經驗中間才可以培養起來。打個譬喻來講，今天四萬萬五千萬中國人民，就好比是一羣學習游泳的學生，領導抗戰建國的中國國民黨，就好比是這羣學生的教授。游泳既不能從基本的理論或口頭的講授中學會，則唯一的法門便只有從游泳的實踐中，去提高他們的能力。教授的責任，除掉在下水以前，傳授他們以必要的游泳知識以外，最重要的便是在游泳中加以扶助，加以指點，以養成其自動精神和自治能力。

總理在建國大綱中批評民初憲政的失敗，認爲『乃由於未經軍政訓政兩時期，而卽入於憲政』，因此『分革命建設爲軍政訓政憲政三時期，期於循序漸進，以完成革命之工作』，這一段話係指民初的情形而言，廿多年各種巨大的變化已把中國推上一個歷史上所未曾有過的新時代，因此我們對於這一段話，也就不能不有一個新的認識。總裁在第三次國民參政會閉幕演說中，雖有『嚴格的說來，我們目前還在軍政時期之中』的說法，但此處所謂軍政時期，係指『掃蕩侵略者的武力，消滅漢奸傀儡，破壞國家毒害民族的反革命勢力而言』，與總理手訂建國大綱之時，以剷除封建軍閥爲內容的軍政時期已大異其趣。過去的任務是『用兵力以掃除國內之障礙』，今日的任務則是『動員全民族的力量，以抵抗異族侵略者的進攻』。所以建國大綱所指的軍政時期，卽以掃除國內障礙，打倒封建軍閥爲內容的軍政時期，早已隨北伐的成功而告一結束。而國民政府統一全國，定都南京以後，又曾經實行了許多年的訓政工作，拿我們前面的譬喻來說，卽是已經教授了選擧學生以最低限度必要的游泳知識。因此今天實行憲政，就不過只是縮短訓政的時間，或者更恰當一點說，不過是把後一部的訓政工作，納入憲政時期同時進行，以適應今天的需要。旣沒有超越訓政的程序，也不是取消訓政的工作。從這一觀點來看，與總理遺敎更絕無抵觸之處。

以上還是純粹理論的分析，如以事實而論，則早在五年以前，國民黨和國民政府卽已着手籌備實

施憲政。民國廿三年曾由立法院公佈憲法草案底稿，廿四年五全大會又正式決議，定於廿六年召集國民大會。廿五年五月五日，國民政府公佈憲法草案，同年復公佈國民大會組織法及代表選舉法，成立國民大會總選事務所，開始籌備選舉。各省選舉工作，於廿六年秋季，均已次第完成，期於是年十一月十二日（總理誕辰紀念）在南京召集國民大會，頒布憲法，實行憲政。後因「八一三」全面抗戰爆發，「戰事既起，第五次全國代表大會所議決關於國民大會之召集，憲法之制定頒佈，不得已而延期」（中國國民黨臨全代會宣言）。於是國民政府遂一面「依據國民會議所制定頒佈之約法以行使治權」，一面「設置國民參政機關，俾集中全國賢智之士以參大計」。這就說明白，實行憲政不但是今天全國人民的要求，而且是政府早已準備實行的預定計劃。

現在抗戰已經進入相持階段。在軍事方面，戰略退卻的時期已經成爲過去，在我忠勇將士的壯烈抵抗之下，不但我西南西北的大後方始終安如磐石，即敵後廣大的土地，亦完全在我游擊隊控制之下，恢復並鞏固了各級地方政權，以前因戰事蔓延而產生的政治上紊亂不定的狀態，現已不復存在。在政治方面，國民參政會的設立，奠定了民主政治的基礎。比年以來，省參議會亦已普遍成立，某些政治進步的省區，並已成立了縣參議會，鄉鎮民代表大會的各級民意機關（如廣西），或者實行了區村街政權的民選（如晉察冀邊區），大大地提高了一般人民的政治熱情，提高了他們「對國家民族的

責任心和對三民主義的認識」，培養了他們參與政治的興趣和能力。所以今天實行憲政，一方面是完成總理遺志，實現國民黨和國民政府的預定計劃；一方面是適應抗戰以來全國人民在政治上的進步，確立「抗戰必勝建國必成」的穩固基礎。

因此，今天的問題，也就不是能不能實行憲政的問題。

四　不是要怎樣的憲政問題

世界各國的憲政，捨棄其非本質的差異（如總統制與內閣制，一院制與兩院制等等）不計，大別之可以分為兩類：一為資本主義民主諸國（英美法等）所行的代議政治，一為社會主義國家蘇聯所行的完全民主政治。至於德意等法西斯國家，雖然也有她的憲法和國會，但都不過是一種欺騙人民的手段，本質上完全是金融寡頭專政，完全是法西斯的軍事獨裁，絲毫沒有民主的氣息，自然不能歸入憲政之列。

我們今天實行憲政，是不是要在上述兩大類型中間選擇一個呢？換句話說，我們是要實行資本主義的代議政治，還是要採取社會主義的民主政治呢？答覆：都不是！英美法等資本主義國家，因為社會經濟問題沒有解決，「平民受資本家的壓制，貧者受富者的壓制」，「平民和勞動者，連一塊麵包

都不容易找到，吞下肚皮裏面」，經濟上還有剝削與被剝削關係的存在，就使得政治上的民主，變成一個虛偽的騙局。並加上選舉方面要受財產，性別，種族，教育程度，種種的限度，民主的程度更加微薄得可憐。總理在民國十年六月對中國國民黨特設辦事處講演，曾經說過：「現在應該要慎重聲明的，是代議制度還不是眞正民權，直接民權才是眞正民權。美國，法國，英國，雖然都是行民權主義，但是他們還不是直接民權，是間接民權」。三民主義的民權主義，是民族主義民生主義的民權主義，不但要打破政治上的不平等，而且要打破經濟上的不平等，使全國人民都能享受直接民權，所以我們當然不能採行資本主義的代議政治。至於蘇聯的民主政治，在斯大林憲法實行以後，已經成爲全世界最完滿最徹底的民主政治。但是蘇聯是一個社會主義建設已經成功的國家，是世界上唯一消滅了階級對立的國度，有牠自己的特殊基礎。我們今天還處在抗戰建國的艱苦途程，國民革命的目的猶沒有達到，三民主義的徹底實現，更有遙遠的距離。因此，我們不能模仿社會主義的民主政治，這又是不待智者而後知的常識。

中國革命的性質，是反帝反封建的國民革命；中國革命的最高指導原理，是三民主義；中國革命的目的，是要建設一個三民主義的共和國，一個民治民有民享的新國家；因此，我們今天所要實行的憲政，無疑地，是三民主義的全民政治，是五權憲法直接民權的憲政，是與資本主義民主政治和社會

主義民主政治各不相同的一個新的類型。

所以，今天的問題更不是需要怎樣的憲政的問題。

五　要把憲政運動展開成爲一個廣泛深入的社會運動

上面我們肯定了實行憲政的必要和可能，肯定了我們所要實行的是三民主義五權憲法的憲政，這樣，問題便變得單純起來，問題的中心自然便歸結到怎樣加强努力，以促進憲政之早日實現的這一點上面。

這裏，我們要鄭重聲明的，即頒布憲法並不就是實行憲政。憲政的實行固然要依據憲法的規定，但「徒法不能以自行」，單有憲法還不能就算是實行了憲政。歷史上這種例子很多，遠之如民國初年，近之如德意兩國，都有憲法之名，而無憲政之實，總理在民國五年對兩院議員演說，曾經這樣說過：「國人性習，多以定章程爲辦事，章程定而事畢，以是事多不舉。異日制定憲政，萬不可仍蹈此轍。英國無成文憲法，然有實行之精神，吾人如不能實行，則憲法猶廢紙耳。」由此可見憲法與憲政雖有密切的關聯，但究係兩個事情，不能混爲一談。因此我們前面所講「加强努力促進憲政之早日實行」這一句話，就不能夠瞭解爲促成憲法之早日頒布就算完事，而應當從實際的工作中，爭取憲政

的先決條件的實現，然後憲政的實行才有確實可靠的保障。

哪些事情是憲法的先決條件呢？

第一、人民合法的民主權利，即在不妨礙抗戰建國最高利益範圍內之集會，結社，言論，出版，信仰，居住之一切自由，應當受到絕對的保障。

第二、各級政治機構，應當進一步民主化，眞正做到集中人才的地步。

第三、應當加緊完成地方自治，馬上成立縣以下的各級民意機關，並着手實行縣以下各級政權的民選，以培養並提高人民行使四權，參加政治的能力，「建立永久的眞正的民主政治的基礎」。

第四、應當展開廣泛的宣傳教育工作，使全國人民都能瞭解憲政的重要及其自身幸福的關係，以提高其政治的自覺和對國家民族的責任心。

關於前兩項，國民參政會第四次大會實行憲政的決議案中擬的兩項治標辦法，已有很好的規定，我們希望政府能夠迅速公佈，切實執行。關於第三項，有些省區已經部份地實現，但一般地講來都還差得很多。現在憲政尚在籌備時期，一切都要爭取時間，應由政府申令全國，切實推進，限期完成。關於第四點，則除各級黨政機關應負起領導的責任外，最重要地還是要靠各民衆團體和社會先進人士，熱心倡導，努力推行，使憲政運動成爲一個廣泛深入的社會運動，才能收到宏大的效果。

至於這一工作應當怎樣具體來進行，這裏，我也願意提供一點個人意見：

1.各文化團體，各民衆團體，各學校，各機關，應該普遍組織憲政問題座談會，經常討論有關憲政的各種問題，特別要從與他們本身生活的聯繫中，去闡明憲政的重要以及各人在其本位上應有的努力。

2.利用鄉鎮民代表大會，村街民大會，國民月會等各種集合，以灌輸憲政的必要知識，實行民權初步的訓練，特別要從他們切身利害的關聯中，來說明憲政的意義和重要，以提高人民政治的認識和積極性。

3.敦請對憲政問題素有研究的學者專家，舉行公開學術講演，以提高人民的文化水準加強其政治教育。

4.出版有關憲政的各種書籍，從大部頭的專著一直到通俗的小冊子，從歷史的理論的研究一直到具體的參考資料，從綜合的雜誌一直到專門的刊物。

5.海內外各地的民衆團體和文化團體，應當組織憲政協進會，以配合國民參政會憲政期成會的工作，一面推動各地的地方自治和憲政運動，一面溝通全國人士的意見，對政府提供積極的具體的建議。

以上不過只是一些初步的辦法，但都是可以馬上實行的。西諺有云：「well begun is half done」現在憲政尚在籌備期間，我們要想促成憲政的早日實現，要想憲政在一開始實行的時候，便能得着美滿的成績，最重要地便是要靠今天我們全國人民一致的努力。

總理說過：「民治主義是本黨素來的主張，要見之實行是當然不容懷疑的，想此刻實現我們的主張，將來又不鬧亂子，令一般人民都有程度來實行民治，這就是此刻要做的宣傳工夫了。」今天我們有賢明的政府領導，有正確的革命指針，既不需要像歷史上歐美人民一樣向政府作爭取民權的流血的奮鬥，也不致於彷徨摸索，冤枉走許多崎嶇曲折的道路，這是今天中國人民的幸運。但若以為這樣便可以放棄人民自身的努力，坐享其成地等待憲政的實現，那便是一個絕端愚蠢的錯誤。今天中國還存在着阻礙社會進步的封建殘餘和反憲政的勢力，人民的組織訓練和政治制度的民主化還異常不够。不打破前者的阻力，憲政的實現將格外遙遠；不克服後者的困難，憲政將成為有名無實的東西。只有把憲政運動展開成為一個廣泛深入的社會運動，只有各人在自己的工作崗位上，努力推動政治民主化，提高人民的政治認識和對國家民族的責任心，憲政運動才能有光明的前途，憲政實施才能得到美滿的成績。

今天我們不應當懷疑政府實行憲政的誠意，也不能够放棄人民自身應有的努力，我們應當拿具體

的工作和實際的行動，來擁護國民參政會這一正確的決議，來幫助政府完成偉大的建國工作，來迎接三民主義共和國的新中國的誕生！（『國民公論』第二卷第九號）

論憲政

趙冬垠

抗戰初起，政治民主化的要求就被人提出來了。去年七月，國民參政會宣告成立，國人都認為是政治走向民主的一個大進步，參政會第四次大會又通過請政府明令定期召集國民大會，製定憲法，實行憲政的議案。國民參政會憲政期成會隨之成立，其旨趣為協助政府，促成憲政。無疑地，實施憲政已經成為全國民衆一致的政治要求，已經成為中國政治必須循以發展的方向，照理這一問題不應該再引起什麼爭辯與異議了。

少數反對政治民主化的人實在找不到別的理由反對目前的憲政運動，他們唯一的理由就是戰爭與民主政治不相容，民主政治不能適應戰時的需要，他們甚至還舉出上次歐戰時英法等國限制人民民主權利的事實來做論據。抗戰初起時他們的論調是這樣，兩年以後的今日，他們反對民主政治的理由還是如此。目前中國一切民主主義者的迫切任務就是要從政治科學的理論上，從歷史經驗上來擊破反民主主義者的這一論點，向朝野上下說明正是為了支持抗戰，政治的民主化是異常必需的，沒有政治上這一偉大的進步，抗戰的最後勝利，是難以想像的。除了抗戰與民主不相容這一論點以外，其餘一切反對憲政的胡說都是不值一擊的，難道號稱民國的國家內，還有人敢明白主張國家的主權不應該屬

於民衆，而屬於少數人嗎？

大家都知道：戰爭是政治的繼續，各國政黨的矛盾與衝突發展到非以武力解決不可程度的時候，戰爭就發生了。但是支持戰爭，領導戰爭的依然是政治。戰爭要求全國人力物力的總動員，要求各種力量（軍事的、政治的、經濟的、文化的）的充分發揮。動員與發揮各種力量已經不是軍事上的問題，而是政治上的問題了。拿最明顯的例子來講，補充兵員與供給前方彈藥糧秣是進行任何種戰爭所不可缺少的。如何補充兵員在我國已經成爲嚴重的兵役問題，這問題和下級行政機構的健全與否有關，顯然是一個政治問題，而供給前方彈藥糧食直接牽涉到一國的財政措施，同樣是一個政治問題。戰爭爲政治所領導，單靠堅甲利兵是決不能戰勝敵人的。一九〇五年日俄戰爭的結局便是一個最顯著的榜樣。晚清康、梁的主張變法實在就是領悟了歷次對外戰爭失敗的教訓的緣故。支持戰爭，領導戰爭的依然是政治這一個眞理，由於近百年來的歷史教訓，由於這次抗戰的實際經驗，國人是易於理解和同意的。

究竟政治問題的關鍵在什麼地方呢？有人認爲是一個行政機構問題。『政治動員是全國總動員的基礎，在全體性戰爭中，無健全的政治動員，縱有最完備的軍事組織，最豐富的軍需資源，最前進的軍事水準，最高度的民族意識，以及最激昂的抗戰情緒，仍不足以保障戰爭的最後勝利。要健全政治

點員必需要一個實現和推行的動力，這個實現或推行的動力，就是政治機構問題」。「我們知道戰時不比平時，平時的政治機構，絕難適應戰時的需要。平時政治機構的組織形態，大都是龐大的複雜的，行政的程序多半是迂迴的遲緩的。戰時的政治機構，在組織形態上則需要果決靈敏，在施政程序上則需要簡單爽捷。若非如此不能消滅平時政治上之遲延，不足以應付瞬息萬變的軍機」。這實在是絲毫不爽政治的說法。政治機構是執行一國政策法令等等的工具。對於政策，法令等等來說，政治機構是從屬的。有了進步的，良好的政策，法令等等，腐敗的行政機構不能加以執行，固然是枉然，但進步的良好的政策，法令等等卻是更重要的。中國的行政機構，特別是下級行政機構，不能適應抗戰的需要，自然是事實，但當前中國政治的中心問題卻不在這裏。怎樣加強各黨派的團結，怎樣發動廣大民衆的潛在的力量，怎樣鞏固各階級的合作，這在抗戰的現階段上都是目前中國政治的中心問題，這些問題顯然決不是行政機構上的問題，而是方針、政策方面的問題。

說政治的關鍵是在於方針政策等等，不如說是在於政權的性質。我們可以打個譬喻，方針政策等等是船舵，而政權就是掌舵的人。政策往往是爲政權的性質所決定的。一個反動的政權絕對不能執行進步的政策，同樣，一個革命的政權也不會執行反動的政策。這個道理是很明顯的。滿清政府執行「甯贈友邦，不與家奴」的政策，就因爲牠是一個壓迫農民的政權，所以當時孫中山先生所領導的救國

運動，不能不努力推翻滿清政權。中國對日抗戰是一個偉大的革命戰爭，要進行這一戰爭到底，要取得澈底的勝利，就應該實施進步的革命方針、政策、法令等等，就應該有一個能夠實施這些方針、政策的政權。

我們要求一個能夠實施進步的方針和政策的政權，這絕不是說要推翻目前的政府，另外建立一個政權。在這裏，我們要擊破反民主政治者的誣蔑，有些人甚至說要求實施憲政的人是想奪取政權。祇有汪精衛之流的漢奸才要推翻國民政府。真正民主主義者是擁護國民政府的，希望經過實施憲政的道路，用各黨派團結，各階級合作的方法，使國民政府千百倍地鞏固起來，成為能夠實施種種革命的方針、政策的政權。

我們之所以這樣主張是因為政權的鞏固，政權的性質，對於抗戰的勝利是具有決定的意義的。在革命中，在戰爭中，政權是團結力量來鎮壓敵人的工具，是領導革命或戰爭的機關。這次歐戰剛爆發，英國就改組了內閣，把邱吉爾、艾登之流趕進去，這正是表示英國資產階級迅速地團結他們自己的力量，來進行這一帝國主義的戰爭。為了戰爭的緣故，保守黨內部的，也就是資產階級內部的不同的派別很快的團結起來了。戰爭的性質不一定相同，政權的性質也不一定相同，但團結力量於政權之中來進行戰爭卻是一個千古不移的真理。我們進行的抗日戰爭，與英國政府所進行的戰爭的性質適

不相同，但我們也應該團結參加抗日戰爭的各階級於政權之中來進行戰爭，英國政府所團結的是資產階級內部的各派別，因為擁護這一戰爭的祗有資產階級，而我們所要團結的不是某一個階級，而是抗日的各個階級，也就是全國的民衆，除了極少數的漢奸（政治上和經濟上的）以外。

上面一般地說明了政權對於革命的作用，革命動力和政權的關係等問題，現在要具體地說明政治民主化（實施憲政）對於抗戰的重要意義。

以太平天國為序幕的中國民主革命運動，到現在已經快有一個世紀的歷史了，由於內外條件的錯綜複雜，這一革命的任務始終沒有完成。這一點的暫置不論，從一九二五——二七年大革命算起，這一革命又經過三個階段了。一九二五——二七年的國民革命是一個階段，一九二七年以後的革命運動又是一個階段，一九三七年七月開始的對日抗戰又是一個新階段。在這三個階段中，因為參加每一階段革命的是些不同的階級，所以每一階段都有特殊的政權問題。

在國民革命階段中，當時的政權問題正如第一次全國代表宣言上所說的：「國民黨之民權主義，與所謂「天賦人權」者殊異，而惟求所以適合於現在中國革命之需要。蓋民國之政權，惟民國之國民乃能享之，必不輕授此權於反對民國之人，使得藉以破壞民國。詳言之，則凡真正反對帝國主義之個人及團體均得享有一切自由及權利，而凡賣國罔民以效忠於帝國主義及軍閥者，無論其為團體或個

人，豈不享有此等自由及權利。」第二次全國代表大會宣言又說明了那些個人是効忠於帝國主義及軍閥者，「一、軍閥。軍閥之大者，藉口武力統一，把持中央，其小者，藉口聯省自治，把持地方。其唯一目的，在掠奪國家及人民之利益。其唯一手段，在擁兵自衛。二、官僚。凡民主之國家，所謂官吏，本人民之公僕，其自身實爲人民，於執行國家之政務及事務時乃爲官吏。而中國之官僚，則於士、農、工、商之外，別成一階級，其結果惟有助軍閥爲虐，以掠奪國家及人民之利益，以肥軍閥，且藉以自肥。三、買辦階級。帝國主義如虎，而買辦階級則爲之倀。帝國主義恃之，對於中國國民，得以操肥而噬，而買辦階級則由無數中國國民被噬後之殘尸中，咕囋其血肉，以饜其下流之慾望。四、土豪。此爲封建制度之餘孽，其在鄉村間，自爲刀俎而以人民爲魚肉，其爲害於人民甚於盜賊。」

軍閥，官僚，買辦階級，土豪是國民革命所要剷除的對象，自然不能參加革命的政權，能够享有一切自由和權利的祇有那些參加革命的階級，就是工人，農民，小資產階級，民族資產階級。正是這些階級的團結與合作發動了蓬蓬勃勃的國民革命運動，國民革命的浪潮低落下去，運動走進了新階段，新的政權問題又被提了出來。

目前的抗戰是中國民主革命中最偉大，最廣泛，最深刻的一次運動，同時又是他的發展的一個

運動。戰勝了日寇，中國民主革命就完成了最艱難的一個任務，向前跨了一大步。捲入這一運動的差不多包括全部民衆，工人，農民，小資產階級，民族資本，地主，金融資本與日本系以外的買辦資本，祗有漢奸和日本系的買辦資本（經濟的漢奸）成爲運動的敵人。目前的民族聯合戰綫不知比國民革命時代廣泛了多少倍。在這一階段中，政權的問題自然也迥不同於國民革命時代的。這一問題在抗戰起時，就被提了出來。而在最近，才在政治原則上，得到了解決，參政會通過實行憲政的議案，可以表明這一點。

問題之在政治原則上的解決自然還不是實際政治上的解決，從通過實行憲政的議案到民主政治的實現，還須經過廣大民衆的努力奮鬥，但問題之在政治原則上得到解決已經不是一件偶然的事情，實施憲政對於抗戰有偉大的決定的意義，因爲憲政是團結各階級及其政治上的代表——黨派——的工具，是發動廣大民衆的有力武器，而任何革命，或革命戰爭的勝利，團結力量與發動民衆是萬萬不可缺少的。說抗戰與民主不相容的人正是根本不了解憲政的這種偉大意義，同時也不了解革命戰爭勝利的基本條件。

目前的憲政運動，具有特殊的政治內容，因爲目前要求憲政的不是某一階級或某一黨派，而是全體民衆，一切抗日的黨派。這次憲政運動的廣泛性歸根到底是由參加抗戰的民衆的廣泛性所決定的。

這樣我們可以看到目前憲政運動的幾個特點。第一，目前實施憲政正是要把一切參加抗戰的階級，即全體民衆，團結在政權當中來進行抗日戰爭，這是集中力量的基本辦法，反民主論者認爲實行憲政，會分散力量，不利於抗戰，這是和我們的見解根本相反的。

爲什麼實施憲政是集中力量的基本辦法呢？集中民衆的力量，首先就應該集中民衆有組織的政治力量，即黨派的力量。但目前各黨派在政治上的地位是有很大的差別的，不論各黨派的歷史，力量怎樣，但使各黨派獲得相同的民主權利，在鞏固國內團結這一點上，都是絕對必需的。抗戰中的一切政策法令等都是爲了動員民衆集中力量來對日作戰，而沒有一個民主的政權來保障他們的執行，往往就會流爲空談。

同時，政治的民主化本身就能成爲一個偉大的政治動員，當人民看到自己成爲國家的主人，自己有權過問國家大事時，民衆的熱情和潛伏力量一定會大大地發動起來，貢獻自己的一切於抗日戰爭。

正因爲目前所要集中的力量是全國各階級的力量，全體人民的力量，所以，憲政應該是全民性的，即全國人民，除漢奸外，在法律上其政治地位一律平等，憲法上所規定的民主權利，言論、出版、集會、結社、選舉、被選舉等權利應該沒有財產，性別，宗教，思想等等的限制。

其次，各國的憲政往往是在內部鬥爭的過程中得到實現，而我國的不同，因爲實現憲政的目的是

爲了團結抗日，所以，中國的憲政是在對日抗戰的過程中得到完成。對於幫助日本侵略的漢奸和日系資辦資本，非但不給以民主權利，而且要用最嚴厲的手段來鎮壓他們，對於一切企圖妥協投降的份子也應該毫不容情地加以鎮壓。

第三，各國民主制度的實現往往經過流血的鬥爭，我國目前的憲政與之大不相同，因爲是全民性的，又因爲是在抗日過程中實現的，所以就可能經過和平的道路，而不經過流血的道路。目前，當權的中國國民黨是民主主義的政黨，各黨各派也同意以三民主義做團結合作的政治基礎。實行憲政正是實現中國國民黨所老早答應過的還政於民。

具備這幾個特點的憲政問題正是抗日戰爭——中國民主革命新階段——中的政權問題。祇有適當地解決了這個問題才能把這一戰爭進行到底，才能集合起一切力量來打敗日本帝國主義。

近幾年來內外歷史條件的發展規定了中華民族走這樣的一條道路。并且爲這條道路準備了優越的條件，但歷史的發展總不會有絲毫的阻礙，在他的道路上總會橫梗着一些障礙，要去除這些障礙，祇有依賴廣大民衆的艱苦奮鬥，祇有一個偉大的民衆的憲政運動才能克服這些阻礙。

中國民衆將近一百年的奮鬥，在政治上的目的就是建立一個民主共和的政體。這一目的的實現不僅是進行抗日戰爭到底的保證。而且是眞正打下了三民主義共和國的基礎。這是眞正的建國工作。假

如在抗戰過程中不能完成這一任務，把牠交到民主革命的下一階段，恐怕會遭到更多的阻礙，甚至歷史的發展再一次地變換它的道路。

上面所說，完全是從政治科學的理論上來證實民主對於抗戰的必要，說明民主與抗戰不相容的論點的謬誤，這種純學理的說明恐還不足以塞反民主論者之口，我們再舉出幾個歷史事實來做證明。

在找尋歷史例證的的時候，必須注意一點，我們的戰爭是正義的戰爭，應該到歷史上許多正義的戰爭中去找榜樣，而不能到反正義的戰爭中去找，因為進行正義的戰爭和進行反正義戰爭的辦法是根本不同的，正義的戰爭符合於大多數人民的利益，所採取的辦法總是進步的革命的，而非正義的戰爭就恰恰相反，牠違反大多數人民的利益，所採取的辦法總是野蠻的，反動的。所以我們應該到法國大革命時民族自衛戰爭，美國獨立戰爭中去找例證，而不應該到上次歐洲大戰交戰國中去找。

第一個例子是法國的例子。一七九三年五月三十一日及六月二日，革命的甲可賓派推翻反革命的基倫特派以後，法國處於嚴重的內憂外患之中。大量的外國聯軍集中在法國東北邊境，北部喪失了比利時，在東方，普魯士軍隊擊退法軍出馬茵斯，向亞爾薩斯前進，海岸全部被英國封鎖，南岸重要港口土倫維降於英，北部邊境無兵防衛，南部西班牙軍又越過比里牛斯山脈。國內則有君主派，保王黨，基倫特派到處蠢動。當時法國革命領導者中甲可賓派領導全法民眾，進行革命的保衛祖國的戰爭。在推

羅蕃倫特派以後，就徹底進行政治民主化的工作，改善人民生活，使革命利益落在人民身上，動員一切力量來堅持革命戰爭。在同年六月二十四日，國民會議（當時法國人民的代表機關）通過了新憲法草案。它規定：（一）法國是民主共和國，凡法國人民年在二十一歲以上的，都是權利相等的國民，享有一切政治權利，不受財產的限制。較重要的立法都經全國國民總投票來決定。（二）公社自治機關維持不動，五百以上居民的城市分成幾個自治機關。（三）選舉代表，每區以五萬居民計算，另外政務會議（內閣）的二十四個委員採用三級選舉，每年改選一次，政務會議的決議分法令法律兩種，法令是立刻執行的；法律則人民可以要求複決。（四）扶助貧民是社會所負的神聖義務，社會應使社會各員均受平等的教育。這樣發動起來的法國人民革命終於在甲可賓黨領導之下，在一七九三年冬，一七九四年春把外敵完全趕出去了。

另一個例子是美國獨立戰爭的例子。一七七五年四月，第二次大陸會議（各殖民區人民的代表會議一七七四年九月在非利得爾菲亞舉行第一次會議），決定對英絕交，組織軍隊，準備與英戰爭，任華盛頓爲北美總司令。並且在一七七六年七月四日發表『獨立宣言』，宣佈：（一）凡人生而平等。（二）天賦人權不可侵犯。（三）政府之權力由人民之同意而產生。（四）推翻舊政府成立新政府，是完全合法的行爲，必要時得用武力。宣言詳敍英國政屯統治種種罪惡，宣佈北美十三州正式

脫離英國，成爲『自由與獨立的國家』。十一月，各洲訂立『聯盟條約』，名此聯盟爲『亞美利加合衆國』。隨着獨立宣言的發表，獨立戰爭就開始了。經過七年的苦戰，至一七八三年，美國獨立戰爭獲得了最後勝利。

儘管歷史上具體情形有很大的不同，這兩個事實證明了一個眞理：政治的民主化是動員廣大人民最有效的武器，而人民動員起來以後，革命的戰爭是不會不勝利的。

我們進行的抗日戰爭，也不能不領悟這個無可動搖的歷史眞理，而且要具體地運用牠。在中國具體情况下來運用這個歷史眞理，就是迅速實現國民參政會所通過的實施憲政的議案，并且根據民權主義來實施它！（『理論與現實』第三期）

擴大憲政運動

張志讓

國民參政會第四次大會是歷屆大會中精神最熱烈，進行最順利，結果最圓滿的一次大會。蔣議長在代表大會所致休會詞中，就我對日作戰目的，汪逆叛國行爲以及外交內政作明確之指示。大會通過要案多件，如聲討汪逆兆銘及附逆諸漢奸，及川康建設等，而尤其重要的是請政府明令定期召集國民大會，製定憲法，實行憲政。召集國民大會四案通過後，已由議長依照該案所定辦法，指定參政員十九人，組織國民參政會憲政期成會。這是一件極進步，極重要的事件。

中國的憲政運動已經有了很長的歷史，就在國民政府也有了十餘年的經過。最後經五全大會決議，定期召集國民大會，實施憲政。旋以抗戰開始，展緩實行。這個展緩是極有由理的。第一，我對日抗戰須利用我地大的優點，所以我一面儘量消耗敵人，一面準備於敵人深入之後，予以更大的打擊。抗戰第一期正是敵愈深入我愈有利的時期，政治，經濟和文化中心的所在，一時都尚不能確定，擇地集會，自有困難。第二，抗戰初起，百端紛集，各界應舉之事甚繁，每一同胞怎樣才能盡他極大的力量，都未明確，遽行召集開會，亦有不便。第三，那次產生代表的方法，進行多有缺陷，倘竟草率完成，一方面既不能代表民意，一方面亦未盡選賢能事。有此三種原因，政府宣告展緩是必要的。

現在可是不同了。我前方已漸穩定，敵寇在鄂北與山西各地企圖進擾，均被我師節節擊退，最近在湘北蠢動，又被我痛加殲滅。我新都領導四方，安如磐石；我大後方渾成一氣，積極建設；我全國各地均可通行無阻。以前戰事蔓延不定的狀態今已不復存在。這是憲政運動急宜進行的理由一。

我前方雖然穩定，然而敵人正在經營他的後方，企圖以戰養戰，以華制華，一面搜括，一面再來進攻。所以現在還不是眞正相持的局面。我正需要一面對敵人加以不斷的襲擊和封鎖，一面從速培植我反攻的力量。換句話說，就是動員一切人力物力，實行全民抗戰，到現在是不能再緩的了。我們要眞能做到全民抗戰，必要使政府的措施完全爲人民所瞭解，人民的意思完全爲政府所知悉。然後政府才能適應人民的需要，人民才能推行政府的意旨。這樣才能上下一氣，抗敵救國。實行憲政就是使這個目的實現的一個方法。所以因爲全民抗戰已經不能再緩，實行憲政也就不能再緩。這是憲政運動急宜進行的理由二。

抗戰兩年餘，全國上下已經得到了空前未有的統一和團結。三民主義已經變成了一致信奉擁護的最高指導原理。這時所需要的只是使它充分見諸實行。而憲政實爲使此主義見諸實行的必要方法。總理從前說過：「須知國內紛爭皆由大法不立。」國內紛爭之時尚且能藉大法來解決，何況國內統一團結已到極高程度如今天的時候，大法的需要與效用自更宏大。這是憲政運動急宜進行的理由三。

抗戰建國同時進行，爲我既定之方針。非抗戰則根本將無可建之國，非建國，則抗戰亦無必勝之理。而抗戰既然是愈早勝利愈好，愈少犧牲愈好，那末建國當然也是進行的愈迅速愈好。實行憲政是建國已經相當進展以後的一個步驟，就抗戰的利益而論，當然也是愈早實行愈好。這是憲政運動急宜進行的理由四。

根據以上四項理由，我們可以很確切地說：參政會通過這個議案，議長即予指定期成委員，的確是一種切合抗戰需要的舉動。

或者有人會說：抗戰需要權力集中，而憲政實爲民權之最高表現，兩者殊有不合。這種見解其實僅見事物之一面，而未觀其全體。抗戰需要集中權力，這是毫無問題的。然而抗戰也需要集中民力。憲政爲民權之表現，也是不錯的，然而人民權力的伸張與政府權力的集中並沒有不合之處。抗戰需要的並不是無限度的集權，也不是無限度的民主。抗戰所需要的是民主集權，一方面人民得以參政，一方面政府權力仍集中於最高權力機關；最高權力機關的措施得因人民參政而易於推行，人民的要求得因政府權力集中而易於實現。所以這是一種在抗戰時期，和抗戰勝利以後，政府與人民雙方所需要的制度。

所以現在的問題已經不是要不要國民大會和憲政的問題，而是怎樣使它從速實現的問題——在人

民力而就是怎樣協助政府使它從速實現的問題。此外還有一個附帶的問題，就是在政府決定實行之後，怎樣才能使國民大會依照正常軌道成立，而不發生弊病。

人民應該怎樣協助政府促此決議案實現，這個問題應該分兩個階段來解答，第一階段是在政府尚未明令實行以前，在這階段人民應該怎樣努力，第二階段是政府已經明令實行以後，在這階段人民又應該怎樣努力？

在政府尚未明令實行以前，人民應該努力的工作主要的是文化界的工作。文化界應該立刻開始進行一種文化界的憲政運動——這裏的所謂文化界當然是廣義的文化界，包括一切知識份子而言的。文化界應該利用一切文化組織和文化工具來進行這個運動。而尤其重要的是集體研究和集體建議。集體進行除固有團體，如學校及一般文化團體外，尤應特別組織研究團體和座談會等，集合能力與興趣相合者詳細研究，積極推行，並將所得結果向國民參政會憲政期成會和政府建議，務使此項憲政運動能推行及於全國文化界。實行憲政要從文化界推行全國範圍的文化界憲政運動開始，這是有它的重要理由的。第一，召開國民大會，實行憲政是關係全國現在和將來的重大事件，務須集合全國的智力，以謀其美善。第二，政府一旦明令實行，以後發生而待研究的問題必甚繁多，有興趣者應即先行研究。第三，政府一旦明令實行，應有大規模的宣傳，文化界自應先行準備。

同時文化界還要廣事搜集中外有關憲政的圖書材料，並儘可能加以印刷發售，因爲抗戰以來，內地書籍已感缺乏，但於平時比較生疏的問題和外國材料尤甚。至於文化人自行寫作，其重要自然更不待言。

一面文化界也要注意促進實行憲政案內所定治標辦法的充分實行。查此項決議案分列治本辦法與治標辦法兩種。治本辦法卽上述召集國民大會，制定憲法，實行憲政，及由議長指定參議員若干人，組織憲政期成會，協助政府促成憲政。治標辦法爲（一）請政府明令宣佈，全國人民除漢奸外在法律上其政治地位一律平等，（二）因爲應戰時需要，政府行政機構應加充實並改進，藉以集中全國各方人才，從事抗戰建國工作，爭取最後勝利。這些都極端重要刻不容緩之事，自應迅速促其實現。

以上是在政府尙未有明令實行決議案以前，人民方面——在這階段內主要的就是文化界——應該努力的工作。在政府已有明令實行以後，憲政運動就應該擴大及於全國人民。

一全大會宣言說：『憲政之所以能有效力，全恃民衆之擁護。』人民擁護是實行憲政的根本條件。所以在政府決定召集國民大會以後，就要使全國人民瞭然於國民大會和憲政的意義和重要，使他確知他在這個準備時期有些什麼義務要盡，使他將自已也先行訓練起來，以便於憲政實行之時不至束手旁觀。這些都需要一種民衆的憲政運動來推行——要由文化界協助政府來推行。推行的方法要運用

一切通俗宣傳的方式——通俗言詞宣傳，文字宣傳，圖畫宣傳，戲劇宣傳，歌詠宣傳等等。這樣才能引起民衆的興趣，得到民衆的擁護。

還要記得的是國民大會的選舉最易發生弊病，這種弊病惟有人民能予滅絕。所以政府應用上述各種宣傳方法使人民深知舞弊之不當，非但不予苟同，而且努力加以監察。這是使國民大會成功的一個基本要求。

一切抗戰的工作都需要爭取時間，一切建國的工作也同樣需要爭取時間。憲法的製定和憲政的實行是最容易因爲拖延而致毫無結果的，所以尤其應該注意到爭取時間的必要。憲法的早成和憲政的早行重於它們的完美，因爲憲法製成之後，還可以依照它所定的程序加以修正，憲政實行之後更可以隨時加以改善。當然在現在憲法尚未着手製定的時候，人民要爭取時間從速進行上面所述的那些工作，國民參政會憲政期成會要爭取時間從速提出具體辦法，政府也要爭取時間，早日以明令予以實施。必須這樣上下一致努力以促成這偉大之事功，才能使抗戰早日得到勝利，建國早日成功。

（『國民公論』第二卷第七號）

論當前的憲政運動

趙冬垠

隨着國民參政會的集會，國內政治民主化的問題，亦即所謂憲政問題，又成爲國人注意和討論的中心問題了。關於抗戰中政治應否民主化，實施憲政的步驟與方法的問題，直到現在，國人還沒有達到一致的見解。本人想對於許多最基本的論點，作一解說，以供國人的參考。

有人認爲在抗戰中，根本沒有實施憲政的必要，因爲各黨各派關於內外政策的見解，在小節上容或稍有出入，而在大綱上，不會相離過遠。討論和實施憲政，會使全國人民集中於對外問題的精力，分散於對內事務，抗戰前途，會因此而有不利的影響。這一見解，有很多值得商榷的地方。

目前各黨各派對於基本國策的一致和擁護，團結合作從事抗戰工作，這是我國最重要的優點。如果因爲有這一優點存在，就認爲目前我國沒有實施憲政的必要，這就未免太不合理了。各黨各派代表社會上各部分民衆，對於基本國策的執行以及執行國策的各種具體辦法，不會沒有各種不同的意見，使這些不同的意見反映出來，并且保障各種有利於抗戰的意見的實行，從國家民族的利益來說，這是萬分必要的，今天我們主張政治需要民主化，就是這個緣故。再冷靜地想一想，就可知道：目前各黨各派團結合作，共赴國難，正是實行憲政的良好時機，正是當政十餘年的中國國民黨完成這件歷史偉

業的好機會。北伐以後的十年，國內有過這樣平靜、安定、統一的局面嗎？

目前實施憲政絕不會妨礙意志和力量的集中，正是相反，政治的民主化會大大地促進意志和力量的集中，要取得抗戰的勝利，必須發動和集中國內一切有生的力量，這是大家都知道的，但是要發動和集中這些有生的力量，除了政治的民主化便沒有其他的辦法，這點卻不是大家都能了解到的。近幾年來國內政治的演變最雄辯地證明了這點。因為政治實行了最初步的民主，容許各黨各派的存在，才使政府能够集中力量，進行抗日戰爭，同時，又因為政治進步的緩慢，各黨各派團結合作的不够堅實，才使我們在抗戰的新階段面前不能迅速克服困難，增加自己的力量。經過了二年多的戰爭，每一個關心國事的人應該明瞭：戰勝日寇，絕不能祇從軍事方面努力，必須我們各方面——首先是政治方面有了巨大的進步，才能發揮和集中我民族的力量，以戰勝日寇。目前提出政治民主化的問題，正是要推動國內政治向前進步，使它能適應當前抗戰的新局勢。說實施憲政會妨礙到意志和力量的集中的人實在是把抗戰這件偉大事業看得太簡單了，把抗戰的勝利看得太容易達到了。

有人認為：實施憲政一定要先養成全國人民都能遵守憲法的條件，一定要按照一定的步驟，就是要先確立地方自治的基礎，目前這種條件尚未具備，地方自治的基礎還沒有打好，實施憲政尚非其時，這種意見也是値得商榷的。

實施憲政就是給民衆以民主的權利，使民衆能夠自己處理自己的事務，使民衆能夠選擧自己的代表，使民衆能夠自由言論，出版，集會，結社。對於這些權利，民衆是千百年來求之不得的，說民衆會自己破壞這種權利，說民衆會不遵守憲法，這實在是沒有理由的說法。祇有野心家和官僚會破壞民衆的權利，會不遵守憲法。極大多數的民衆，雖然智識程度低些，却不會做這種事情，因爲這是對民衆不利的。無論如何，民衆對於切身的利害，總是知道得很清楚的。民元以來，民主政治的未能實行，絕不是因爲民衆不願意實行民主政治，也不是因爲民衆不遵守憲法，而是軍閥把持政權，壓迫民衆。西洋許多國家，在幾百年以前就實行了民主政治，也沒有發現民衆不能遵守憲法的事實。從太平天國以來，中國民衆經過無數次的奮鬥，他們在政治上的要求就是要實行民主政治，要獲得各種民主權利，在今天還担憂民衆不能遵守憲法，還以此作爲不能實施憲政的理由，未免太牽强了。

說實施憲政應該按照一定的步驟，從目前中國的政治局面來說，這是對的。我們主張政治民主化，然而絕不幻想一下子就達到完善的民主制度，絕不幻想今天立刻成立一個具有最高權力的議會（人民代表機關），由議會來選擧政府，在一個民主國家內，政權是應該在民衆手裏。還政於民，也是中國國民黨老早答應過的。這點我們並不幻想能夠立刻完全做到。我們目前所要求的，是民衆在抗戰中應該有最基本的民主權利，如言論，出版，集會，結社，武裝抗日的自由，是各黨各派的存在應

該得到保障。關於這點，以後還要談到，這裏不過說明按照一定步驟，走上憲政大道，是我們所同意的。我們認爲，國內政治應力求進步，不應停滯於現狀，甚至往後倒退，在抗戰新階段的前面，應採取許多具體的辦法，使政治向民主化推進一大步。

在目前要實行地方自治，作爲實施憲政的準備，這也是沒有人會反對的，不過，地方自治應該迅速求其實現，使民衆首先能掌握省縣的政權，使地方自治眞正成爲走上向民主政治的一個認眞的步驟，絕不應該藉口地方自治的沒有完成，而無限期推遲憲政的實施。同時我們指出：假如民衆沒有獲得最基本的民主權利，各黨各派沒有合法存在的保障，地方自治是永遠不會完成的，充其量祇能實現一個地方士紳的統治，甚至是土豪劣紳的統治。

目前要推進政治的民主化，要實施憲政，絕不是僅僅制定一部憲法的問題，憲法儘管極詳細地規定人民的權利，然而不實行是一點用處也沒有的。實施憲政也不是延攬幾個人參加政府工作的問題，假如沒有民主權利，幾個人參加政府是不可能推動政治向前進步的。實施憲政也不僅是一個選舉的問題，假如人民沒有民主權利，選舉受種種限制，選出來的代表未必眞能代表民衆的。從目前中國國內政治的現狀看來，在推進政治民主化上，亦即所謂實施憲政上有以下這樣幾個中心問題。

首先就是人民在抗戰期中的民主權利問題。雖然抗戰建國綱領上關於人民的民主權利有着明確的

規定，但這一綱領並沒有得到完滿充分的實施。當前的問題是應該採取各種具體辦法來保障民衆的民主權利。僅僅在口頭上說給民衆以民主權利，是毫無用處的。一個國家的民衆沒有民主權利，這個國家就說不上是一個民主國家。保障民衆的民主權利是實行完全民主政治的先決條件。

其次就是各黨各派合法存在，合法活動的問題。政黨不是別的，而是人民的政治的結合。在中國目前的歷史條件之下，一面說人民有信仰，出版，言論，結社的自由，一面又不允許各黨各派的合法活動，這是一件滑稽可笑的事情。民衆假如沒有參加政黨，政派，信仰各種主義的權利，民衆的民主權利就不是完整的，而是受限制的。目前中國，在參政會內儘管有各黨各派代表的參加，而各黨各派還沒有獲得應有的合法的權利。當前的問題，就是應該採取許多具體辦法來保障各黨各派的合法存在，合法活動。假如除了國民黨外，其他黨派不能合法地存在，沒有活動的自由，政治的民主化是談不上的。

最後是地方自治的問題，目前從保甲直到省縣，都應該有人民的會議或人民的代表機關，討論地方的政務，從保甲長到省縣的官吏都應該由民衆來選舉。一切貪污腐朽的官僚民衆可以罷免。地方自治不能實行，民主政治也是一句空話。

以上三點，可以說是實施憲政的第一步，或者也可以說是認眞準備憲政的具體步驟。在抗戰的新

階段，政治的民主化（亦即所謂實施憲政）的意義是異常重大的，它是鞏固國內各黨各派團結合作的重要方法，是發動和集中一切有生力量的先決條件，是執行一切優良政策和法令的基本保證，是推進國內政治生活的中心環節，關於這些，因爲篇幅的限制，不能在這裏詳細討論。

中國民衆對於民主政治的實現是極端渴望的，不僅近百年來的革命運動是爲了這個目的，而且當前的民族大危機也要求中國政治向這個方向前進，中國國民黨是具有幾十年民主革命歷史的政黨，是當政了十幾年的政黨，是領導抗戰建國的政黨，對於這個問題，應該按照孫中山先生的指示，傾聽全國人民的意見，在短時期內完成這個偉大的歷史事業。

每一個關心國事的同胞應該認眞地考慮這一問題，盡最大的努力來求得民主政治的早日實現，抗戰建國的早日成功。（『全民抗戰』第八十九號）

實行憲政之時

大公報

國民參政會第四次大會，開會十天，業於「九一八」八週年紀念之日圓滿閉幕。這十天的會議，參政員諸君聆取政府的施政報告，討論種種問題，所有的建議及決議，皆與國家有大貢獻，而大會的重大收穫，尤莫過於建設川康及實行憲政兩案。建設川康，是鞏固抗戰建國的基礎；實行憲政，是建國的百年大計。這次參政會能有此兩大決議，實開建國史上之新頁。我們於欣慰之餘，特對實行憲政一點略述所感。

第一、國民黨的建國程序，就是以實行憲政爲最終目的。孫中山先生爲什麼組黨？爲什麼革命？就是要推翻異族的寡頭專制，建立自由平等的民權政治。民族、民權、民生，這三民主義的排列，也正是孫先生政治思想發展的程序。孫先生的著作，以關於民權者爲最豐，也最精。孫先生的三民主義講演集，民生部分尚未講完，而民權部分則特別精湛。孫先生講民權，有主義，有方法，軍政、訓政、而最後歸結於憲政的完成。孫先生的革命事業，推翻滿清統治，手建中華民國，公布民元約法；以後崎嶇嶺表，建護法之幟；十四年北平易簀之時，尚諄諄以「開國民會議」爲囑。這是孫先生一貫爲實行憲政而奮鬥的史實。孫先生逝世之後，國民政府誕生，國民黨執掌訓政，雖人事糾紛，而其志

間在促憲政之完成。民國二十一年的訓政約法，二十三年立法院公布的憲法草案初稿，國民黨第五次全代會並決議於廿六年召集國民大會，實施憲政，因抗戰之起而展緩。這些事跡，都足證明國民黨確遵孫先生的遺敎，向憲政之途以趨。現當抗戰兩年餘之後，參政會重提此議。一般或尙臆測，國民黨或者不肯行。今蔣先生以全軍統帥國民黨總裁兼參政會議長的資格，對此案首先表示熱切贊成之意。這種光風霽月的氣象，使大會順利通過這個大議案，給國家前途開拓無限的光明。這澈底證明國民黨在建國路上是亟願努力使憲政達於完成的。

第二、現在正是實行憲政之時。有人或以爲當國家抗戰之際，似乎不適於憲政的實行。其實，現在纔正是實行憲政之時。憲政是國家的根本大法，爲奠定國本，而實行憲政，已不待論。但「徒法不足以自行」，中國的憲政運動已有四五十年的歷史，從清末康梁變法，民元約法，曹錕僞憲等等，爲什麼皆無好果與實效？其原因雖有種種，而最大的原因，在於國家的意識形態皆有缺憾，國家的力量不充實之故。現當抗戰之際，因爲全國民衆的民族國家意識的燃燒着，國民團結，國家統一，正是國家最有力量的時候。抗戰與建國，是同時並行的。這兩年多的抗戰，同時也實際開始了建國。我們試檢閱這兩年的建國成績，實超過以往幾十年的進度。這就是因爲國家確因抗戰而增生了强力之故。人力的組織，物力的運用，能抗戰，能建國；而組織人力，實以根本大法爲其總綱。沙上不能累塔，打

堅基礎鞏好蓋房。現當國家基礎因抗戰而堅固之時，有『億萬一心』的意志，有堅強統一的國力，恰正是我們最有效實行憲政之時。

第三、實踐三民主義。國民參政會的休會辭說：『本會同人審議之結果，以爲提高民權，加強國本，應爲最要之務；用是決議，請政府依照中國國民黨過去之決議，召開國民大會，建立憲政規模。同人以爲中山先生之三民主義，本爲我抗戰建國之共同信仰，而三民主義之實踐，亟宜制爲憲典，垂諸永久，則凡今日忠於抗戰之全國國民，則爲擁護憲法實踐三民主義之共同保障。』這『實踐三民主義』的提示，實爲目前施政及今後制憲的要領。國民黨遵奉三民主義，領導抗戰建國，全國國民皆奉三民主義爲共同信仰。在目前施政中，要以實踐三民主義爲唯一準衡，時時要問民權民生究竟實踐了多少？在今後制憲時，更要以實踐三民主義的精神，把三民主義的精髓使之法律化；則從此三民主義不再是國民黨一黨的主義，而成爲全國共守之法律。這由國民黨的立場說來，也是最忠於三民主義了。（二十八年九月二十日重慶『大公報』社論）

實施憲政運動底先決條件是什麼？

羣衆週刊

經過了國民參政會第四次會議的熱烈討論，並通過定期召集國民大會與實施憲政案以後，過去那種在抗戰時期應否實施憲政的爭論，已經告一段落了。現在的問題，是如何實施憲政，如何使憲政能植根在牢固的基礎之上而不致空有其表。對於這一問題，在這一二個月來，報紙上，雜誌上，有着許許多多的意見。現在，讓我們先把那些值得討論的，提出檢討一下：

有一些人，看見民國初元的憲政是一幕悲劇，看見當時的約法等於廢紙，國會只具形態，看見當時的政府視國會的所爭，都是私人權利，因此認爲實施憲政，必須全國國民有高尚的政治道德；認爲提高國民的政治道德及普及教育，乃是當前最迫切的問題，而召集國民大會頒佈憲法，屬於次要。這種主張，在表面上看來，是爲了實施憲政奠定前提，而在實際上，卻是在以巧妙的方法，去阻礙憲政運動，去取消憲政政治在抗戰時期之實施的。

加强民衆的教育，自然是一件重要的工作，但是，我們卻不能因此就把它作爲解決政治問題的關鍵，更不能因此就把它來代替憲政運動的本身。民國初年的憲政之所以辦得那麼糟，其主要之點，乃在於當時的『約法』與『憲政』，完全是軍閥官僚用來作爲魚肉人民之工具。當時的民衆，對於所謂

「約法」，完全沒有發表意見的機會；對於當時的憲政，完全沒有參加的權利。在民衆閉着眼睛，塞着嘴巴的情形之下，當時的所謂『約法』便自然而然的嗅不到民意的氣味了。當時的所謂憲政，便自然而然的成爲空[illegible]其表的東西了。民衆的民主權利一點一滴都剝精光了，就是全國國民都有高尚的道德，又安能對當時的憲政有所影響呢？

今日的局面，已與民國初年大不相同，現在是舉國一致打退日寇的時候。在打退日寇這一大前提之下，政府需要民衆一致起來，民衆亦欣然與政府打成一片去擊退暴敵。在這種情形之下來建立憲政規模，自然是不可與民國初年同日而語的。在這裏，民衆的文化水準縱然不整齊，可是我們爲什麼不可把事情這樣弄過來，使民衆參加政治生活，給他們的發展造成一種順利的條件，然後便一日千里地前進，以便提高民衆的文化程度。何況，在實際上，中國的民衆在抗戰期間進步甚速，在不少地方已表現出他們實行民主政治的能力呢？例如華北已實行了民主政治，雖然沒有做得澈底，但成績已斐然可觀了。就是退一步來說，我們並不否認民衆的政治教育之重要。但是這種政治教育，是不能够離開實際的政治生活而可獲得成效的。黑格爾說得好，游泳是不能在陸地上學會。難道欲提高民衆政治水準的教育，可以離開實際生活而有效果嗎？特別在抗戰已進入相持階段的今日，準備反攻的任務，已經擺在我們眼前，在前線，在後方，無一項工作不需要民衆起來參加。離開實際的政治生活而空談普

及教育，更爲事勢所不可能了。

從普及教育本身來說吧，其所以與憲政運動有密切的關係，乃是因爲通過教育，可以使全國人民能澈底了解憲法憲政之重要，明白憲政和人民生活的利益關係；可以使多數人民能够擁護憲法，尊重憲政並更積極的起來參加憲政運動。因此，普及教育只是一種推動憲政的手段，並不是憲政運動的本身。如果把普及教育用去代替憲政運動，那不是明明白白在抹殺本題嗎？不是在藉此來阻礙憲政運動之開展嗎？

根據上面所列舉的理由，每一個關心於民族利益的人，是不能够刻板地以國民的程度去否定憲政運動的。然則，實行憲政有沒有先決條件呢？怎樣使憲政建築在鞏固的基礎之上呢？

對於這一問題，我們給與以肯定的回答。

第一、要使憲政建築在鞏固的基礎上，就必須使憲政運動，成爲一個廣泛的民衆運動。在這裏，最起碼的條件，是開放人民言論、出版、集會、結社的自由。因爲：只有人民具有說話和出版的自由的時候，比較先進的人士，對於一般民衆之誘導，才能廣泛地深入地進行着；每一個民衆，對於政治上的意見，對於抗戰建國的事業底意見，才能盡心地由衷地暢所欲言；將來由國民大會所創造出來的憲法，才能把民衆的意見作爲基礎。同時，只有人民具有集會結社，自由的時候，廣大的民衆才能在

各種職業的、學術的、參戰的各種組織之下，貢獻其偉大的力量於國家；才能使各階層各職業的同胞熱烈地起來討論憲政，組織憲政問題討論會；才能使各地方的民衆，不但能够在政治上交換其意見，而且能够在行動上起來促進憲政之實現。因此，人民如果沒有說話的自由，而欲求憲政能有鞏固的基礎，顯然是不可設想的；人民如果沒有集會結社的自由，而欲求憲政能有鞏固的基礎，亦是顯然不可設想的。就是因爲這種原因，所以我們同意憲政座談會大部份人士的意見：『請求政府開放人民言論、集會、結社、出版之自由。』

其次，國民參政會第四屆大會關於憲政問題的治標辦法。亦是實施憲政的先決條件。這個治標辦法規定：『（一）請政府明令宣佈全國人民，除漢奸外，在法律上，其政治地位一律平等；（二）爲應戰時需要，政府行政機構應加充實並改進，藉以集中全國各方人才從事抗戰建國工作，爭取最後勝利。』根據這兩項決定，我們可以較具體的提出下列幾點：第一、全國人民，除漢奸賣國賊外，在法律上，其政治地位既皆平等，那末，全國的抗日黨派及其黨員，應該是不受黨籍和思想上的限制了。這就是說，他們皆有宣傳他們對於抗戰建國問題意見的自由，有參加關於抗戰建國工作的行動自由，在國民大會之前及在國民大會開會之時有彼此競選的自由。只有這樣，才能使階層的各抗日黨派的代表，一齊集中於國民大會，一齊在國民大會中表露出來；使國民大會眞能成爲一個民衆代表的機關，

能夠切切實實對於抗戰建國的大業提供巨大的貢獻。第二、政府行政機構既然要從集中人材去謀充實，那末，從中央到地方各級機關的辦事人員，應該不問黨籍、思想、信仰、職業、地域、性別之不同，而應該以人才爲標準了。這就是說，只要能夠忠於抗戰建國事業的，只要能夠廉潔奉公的，只要能夠有辦事才幹而肯負責任的，只要能刻苦自勵埋頭苦幹的，不問那一黨派，那種職業，那種宗教，各級行政機關應將其吸收去參加工作；國民大會的議員應該由這些有才幹的人去担任。只有這樣，國民大會才能切切實實負起這個偉大的使命，才能對抗戰建國的大業有巨大的貢獻；憲政實施之後，才能發生美滿的效果，而不致再蹈民國初年那種空有其表的覆轍。因此，關於國民大會之組織法與選舉法，應該要細心地加以修改，使其適合於這個集中人才的原則。

上面所述二項，都是實施憲政的先決條件。這些條件，都是最低限度的東西。自國民參政會第四屆大會閉幕以後，熱心於憲政運動的人士，都不約而同的提出這些條件來了。最近憲政問題座談會第三次會議的決議，對於這一方面，更有明白的表示。這皆是可喜的現象。我們曉得：實施憲政是增强抗戰力量的重要保障。在相持階段已經來臨的今日，現準備反攻的任務之能否實現，主要是依此以爲斷的；而實施憲政之能否獲得人民所預期的成果，主要是依靠這些條件之實現與否以爲斷的。爲着民族國家的前途，全國的人民一致起來爲這些先決條件而努力啊！（『職業週刊』第三卷第廿一期社論）



憲政運動史

中國憲政運動的幾個階段

柳湜

一　中國憲政運動提出前中國政治經濟情況　從「洋務」到政治改革　改良派與革命派的出現

中國憲政運動的開始，是遠落在其他國家之後，甚至比日本明治維新（一八六八年）也還遲至一十餘年。在十九世紀後半年代，西歐資本主義（包括美國）諸國已先後完成了民主革命由專制政體過渡到民主立憲，並且由工業資本主義階段，漸漸地，有的走上帝國主義的階段了。十九世紀是資本主義無邊飛騰的時代，也就是西歐資本主義正在向上發展，積極尋找銷售商品市場與開拓殖民地的時代。但是中國，在十九世紀五十年代以前還是關煞大門在過中世紀的黑暗生活。當時中國的經濟主要的是自然經濟性質，社會主要的生產條件是土地。生產技術是非常落後，耕[illegible]土地的工具都是粗劣的犂耙。農民主要生產品是為了自己的需要和供給地主官僚的需要，商品生產較少。在商業方面，雖然已形成了不少重要商業城市中心，但是商品交換的基礎，主要的還是從農民身上剝削來的物產地租，並且這時商業資本與封建勢力已結了密切的關係，使商業資本成了封建經濟的附屬物，商人的組織，

（如商行公所）並未長成為封建的對立物，而反變成了封建官僚的附庸。在手工業方面也有相當發展，但一般地說，單純商品經濟的手工業還佔支配的地位，工業組合性的手工業行會雖已出現，但因受到國家的壓抑與限制，「官營工業」的工奴勞役制之束縛，亦不能得到順利的發展。總括一句，在閉關時代之中國社會經濟結構是一幅最標本的封建社會經濟結構的圖畫，不過已顯出衰老破滅的象徵來了。

在這一封建經濟基礎上建築起來的是絕對的君主專制政體，滿清皇帝就是中國最大的地主，他高居於萬民之上，用一套嚴完備的官僚系統統治着中國人民。他經常保有巨大的軍隊，分駐於通都重鎭，控制全國，用殘酷的賦稅，力役，貪污等等方式剝削和掠奪農民工人的血汗，供皇室、官僚過極端荒淫，糜爛，無恥的生活；用一切愚弄箝制，籠絡，欺騙的手段消磨民族思想，防止漢族反抗。滿清皇帝的專制政體是亞洲最頑固、保守、腐爛不堪的一個，是一切進步、維新的阻礙。

這時中國社會主要階層對立為：一方面是皇帝、貴族、官僚、軍官、地主、大商人、士大夫壓迫剝削集團，一方面是農民、手工業者、城市貧民、貧苦知識份子的被剝削被壓迫集團。在這種對立之外，由於滿清皇帝對國內民族施行殘酷壓迫政策的緣故，又形成了極端尖銳的民族對立，其中最主要的是滿漢的對立。這兩種的對立上經常的發生長期的殘酷的鬥爭，而這兩種基礎上發生的鬥爭，又經

常匯合爲一種騷動與反叛，中國民間的秘密結社，就是這兩種不同基礎上成長起來的產物。這種民間的反抗與騷動愈到滿清晚年，愈來愈險惡，維持住滿清政權的只是靠他的八旗，綠營的刀劍與凶殘的愚民政策。

滿清政府的鎖國政策終於被一八四一年的鴉片戰爭所粉碎。鴉片戰爭將中國轉變到一個新的時代，典型的封建勢力開始沒落，中國社會也就從此開始向半殖民地半封建轉化。隨着「南京條約」以後，滿清政府接續簽訂了一連串的喪權辱國的條約（一八五七年的天津條約，一八六〇年的北京條約，一八五八年的愛琿條約），外國資本主義在中國取得了各種利益與特權，中國整個的政治經濟生活引起了急激的變化。資本主義的商品大量的輸入中國內地，手工業日趨破產，農村經濟迅速沒落，廣大的農民、手工業者在外國資本主義侵略與中國封建階級雙重剝削下走上失地失業，貧困絕望的道路。滿清政府爲了償付歷次戰敗的賠款，更增加了人民的負擔，加强國內社會各階層和民族間的不滿和對立。在政治上形成了兩種傾向：滿清政府在外國資本主義的壓力下屈服投降，逐漸走上依靠和勾結外力來支持自己的統治；廣大的中下層人民羣衆則擴大了反對滿清的運動。

後一種傾向，表現在士大夫和新官僚階級的，就是曾國藩、左宗棠、李鴻章等開始注意到所謂「洋務」；表現在廣大人民間的是有震撼東亞大陸、帶有反帝反封建性的偉大的農民戰爭的太平天國運

勵。

資本主義的侵略和十餘年的太平天國戰爭，更大大的削弱了滿清政府的統治。中國舊官僚們也因此漸漸的醒悟起來。

太平天國戰爭結束以後，所謂「洋務」一時就熱鬧起來，在政府方面，陸續開辦了所謂新政：設江南機器製造局，造船廠，選派留學生，開採煤鐵礦，設立招商局，籌辦鐵甲兵船，開設學堂，購鐵甲船，設水師學堂，電報局，修鐵路，築軍港，設武備學堂，成立海軍，其他官商合營的輕工業也在萌芽。這一時期，中國新官僚輩的所謂革新運動，都是偏於物質方面，他們以爲只要「堅甲利兵」，「整軍經武」之後，中國就可以躋於強盛之域了。

然而，這種從官辦企業發展出來中國新式企業的基礎是非常薄弱的。官辦企業在當時雖然佔最重要的地位，並且大半都是重工業的經營，可是這些經營並不能生長成爲中國民族資本的骨幹，因爲這些經營的先天就非常脆弱，它們大都是在外國資本與外國工程師的支持下才勉強成立的。

所以，一到甲午中日戰爭，中國馬上就受到試驗，中國遭受了空前的慘敗，這弱點也就無情暴露出來。滿清朝廷及其封疆大吏（李鴻章，張之洞，沈葆楨等）所謂「辦洋務」，「興實業」的幻想，就加以事實上的破滅了，證明了：官僚式的外資操縱下的「官辦企業」，確實不能致民族於富強，

「軍用企業」如不是建立在一般國民經濟發展的基礎上，不是建立在國內政治根本改革的基礎上，亦只是華而不實的紙老虎，中國新興資本微弱的幼芽經不住先進資本的壓力。中日戰爭又引出了中國醒覺到另一新的階段。

中日戰爭不僅引起了中國國際地位和關係的新變化，也同時引起國內政治社會階層和民族間的關係的新變化，人們頭腦裏的觀念也引起了變化來了。

這一戰爭對於滿清政府是致命的打擊，它徹底的暴露了自己是一個腐敗無能的政府，引起了各帝國主義的輕視和毫無忌憚侵略行爲，各帝國主義者爭先恐後到處强迫滿廷承認各種無理的條約，劃分各國的「勢力範圍」，從此中國實際上變成了列强所統治，確定了半殖民地的地位。

在滿廷自然只有更進一步依附帝國主義者變成更無恥更殘酷的對待國內人民和民族，加强壓政，防止革命。國內人民反對滿清的鬥爭，因此提到了一個新的階段。

從此引起了國人注意到政治。

在政治主張上發生了革命派與改良派（即所謂維新派），前者以孫中山先生爲代表，後者以康梁爲代表人物，造成了民主革命運動與憲政改良運動的並流。

梁啓超就在甲午戰後，嚴厲的批評李鴻章道：

『知有兵事而不知有民政，知有外交而不知有內治，知有朝廷而不知有國民，知有洋務而不知有國務，以爲吾中國之政教風俗，無一不優於他國，所不及者，惟槍耳，砲耳，船耳，機器耳，吾但學此，而洋務之能事畢矣』（飲冰室文集）。這可以說對過去『物質救國論』以有力的駁斥。但維新派對於滿清政府，並不表示絕望的態度，他們明明是主張改良的，他們認爲政治的癥結，在於『臣民隔絕』『士夫不學』『百僚冗數，無由上達』，要研究『西政西書』，通達『萬國情況』，『盡革舊俗，一意維新，大召天下才俊，議籌變法之方，採萬國律例，定憲法公私之分』（見康有爲上清廷書）這樣才能挽救中國，這裏已帶上了一點要求實施憲政的意思。

革命派對於滿清政府是沒有任何幻想，中山先生一八八五年就已決心傾覆滿清，他所領導的興中會成立於一八九五年。其宣言中不僅已表示要傾覆滿廷，『振興中華』，還特別指出『民爲邦本』，只有『聯智愚爲一心，合遐邇爲一德，羣策羣力投大遺艱，則中國雖危，庶可挽救』，並且號召『四方有志之士』來贊成他的主張。中山先生自然是主張憲政的，不過他認爲要實行憲政就非推翻滿清不可，在那時不是空談什麼立憲而是實行革命。因此，在革命派方面，對於滿政的看法，那就與維新派完全兩樣，在以後的『民報』中，曾歷舉滿政有三種不平等：一曰『政權之不平等』。其中指出滿人是『貴族』，享有『政治上之優先權』，『滿洲人數約漢族八十分之一而其官缺則占三分之二』，『魁柄

所在終爲滿人，漢人不過供趨走被役使而已」；關於軍事外交之要職，「專用滿人」，僅附一職，參「皆以滿人爲之，漢人寥若晨星」；「至親民之官，其制有至不平等者，滿人可爲漢族之親民官，而漢人不能爲滿族之親民官」。二曰「兵權之不平等」。「兵權則彼族所自矜擅，而務獨攬之者」。三曰「爵賞刑威之不平等」。清律中「凡酷刑苛律，皆專爲我民族而設，而五刑之中，其不適用於滿人者凡四」。他們對於清政批評得體無完膚，這樣揭露朝廷對漢族的不平，祇有對清廷有了正確的認識表示絕望後才有可能。不過，這時在革命派方面也還沒有提出更明確的立憲的主張。

清廷這時爲了和緩國內的不滿，挽回革命的危機起見，朝中自然也起了分化，年輕的光緒皇帝，很快的就接受了康梁的主張，在一八九八年四月德宗乃下詔國中，斥責守舊派的空言誤國，主張變法，頒佈新政。當時所謂新政，也無非就是康梁提出的務農，勸工，惠商，通籌四者，具體的，就是扶助商業組織，以抵抗外商的壓迫，取消厘金，興辦重工業，獎勵礦路運動，建築關稅鐵道，普及國民教育，改良科舉制度，取消買賣官爵，訓練新式官吏等等。這些都是自由資產者的政綱，絲毫沒有觸犯滿清政權，很明顯的，這比康氏以前說的「定憲法公私之分」還打了折扣的。

康梁這種主張，在當時的確代表了大部份新官僚與一部出身官僚地主家庭的留學生的資產階級的革新思想，他們企圖用改良主義的方法從上到下來挽救中國，他們幻想的是在尋找一個開明的皇帝，

不是去號召與組織羣衆。這也就決定了戊戌政變失敗決定的原因，因爲它沒有强固的社會基礎，沒有力量依靠，結果是這一運動方才開始就給慈禧太后所代表的舊派反動勢力所毀壞了。

歷史是不斷向前開展的，清廷的地主貴族官僚，也終無力抵抗歷史的潮流，經過庚子之役（一九○○）日俄戰爭（一九○三）之後，就是慈禧所代表的頑固守舊派，也不能再來阻撓變法了。自此以後革命派與改良派這兩種傾向均有了空前的發展，並且這兩派也開始尖銳的鬥爭起來。中國憲政運動在這一歷史條件下才公開被提到國人的面前。

二　憲政運動的開始　改良派與清廷鬥爭　清廷虛僞的準備立憲　改良派與革命派鬥爭　革命派提出了進步的民主立憲政綱

在辛亥革命以前的憲政運動，它的內容，差不多就是指的君主立憲運動，因此這一運動只是屬於新官僚階級以及一部份知識份子的運動，它缺乏强固的社會基礎。我們知道，自從中國同盟會成立以後，中國社會階層開已起了很大的分化，一部份進步的民族資本家（尤其是華僑），大多數前進的留學生以及下層的人民羣衆，大都站到、或傾向革命方面來了。君主立憲運動對於他們已不感到興趣，因此之故，這一運動變成了只是改良主義的。改良主義妥協的精神，又易於走到與統治者完全攜手合

爭。於是所謂憲政運動，就一變而爲君上對於人民的一種自動的施與，而不是新興的階層反封建專制的一種鬥爭。因爲這一運動抽去了這一革命的內容，它變成了無實質的東西，無推動的力量，使以後的運動就停止在一種虛僞無誠意的諾言上，並且這諾言在清廷方面也還是不易給與的。然而，雖然如此，我們對於中國憲政運動初期的鬥爭史（對頑固守舊派仍是鬥爭），卻仍不忽視它具有一種進步的意義，它多少是代表了自由資產者的意識，對清廷的頑固自私，沒有誠意，在全國人民面前不斷的給以批判的暴露了。

憲政運動眞正成爲一種運動，那是在日俄戰爭以後的事。這時一方面因爲中國以上的革新運動，多少到底打破了清廷一些成見，一方面卻是受了日本戰勝俄國這一事實教訓的影響。

「日俄戰爭爆發，結果日本以蕞爾三島的小國家，把一個龐大的俄國打敗，世界輿論，均以爲這是立憲與不立憲的勝負。日本因行立憲而勝俄，俄國因不行立憲而敗。因爲立憲之人民有參預政治之權利，其視國家直與自身一樣，其爲保衛國家權利而宣戰，直與保衛自身權利等，專制國則反是，俄爲全球最大的專制國，日本爲東洋新進的立憲國，日俄一役，就是專制國家和立憲國家優勝劣敗最終的判案。」

這種議論雖然並不十分正確，但無疑的是很能動人聽的。因此這就推動了當時許多新黨名流，邊

疆大吏，大膽的出來說話了。江蘇新科狀元張謇，他在給袁世凱的信中就寫道：

「公今擁天下重兵，肩天下重任，宜與國家有死生休戚之誼，顧亦知國家之危，非夫甲午，庚子所得比方乎？不變政體，枝枝節節之補救，無益也。不及此日俄全局未定之先，求變政體，而爲揣議救焚之近圖，無及也。……日俄之勝負，立憲專制之勝負也。……今全球完全專制之國誰乎？一專制當衆立憲，尚可倖乎？」

這一來引起了中國駐法公使孫寶琦，以立憲奏請，疆吏如周馥，張之洞，岑春萱，亦先後以立憲爲言，在民間各種啓蒙的文化團體，亦紛紛響應。這才逼起清廷商定預備立憲之策，派遣載澤等出洋考察各國憲政。翌年（一九〇六）正式發佈了預備立憲的上諭。

自然，清廷派出的大臣，是不會對於中國憲政有什麼裨益的，朝廷對於立憲既沒有誠意，奴才出外考察，也無非要學習各國的管理人民的方法，不是學習各國憲政的優點，而是專找民主方面的缺點的。所以這些大臣考察的報告，祇是把憲法解釋成爲「利君利民，獨不便於庶官」可笑的話，把虛君立憲解釋爲：「君位尊嚴無對，君統萬世不易，君權神聖不可侵犯」，最根本的他們告訴了他的主人：「有萬不可舉行者三事，一曰宣示宗旨，二曰布地方自治之制，三曰定集會言論出版之律」，這眞是了不起，他們的確沒有在外國白跑一趟，學了不少的乖。

因此，預備立憲的上諭中，也僅只作了「大權統於朝廷，庶政公諸輿論」的諾言，但這諾言還不是馬上就答應了的，而是要「俟數年後」，「查看情形」才能決定。

這時（一九〇四）梁啓超在日本東京組織了政聞社而以立憲黨的領袖在指揮這一運動，他們的主張，到這時也更明確了，提出了四大政綱：一曰實行國會制度，建設責任政府；二爲釐訂法律，鞏固司法權之獨立；三爲確立地方自治，正中央地方之權限；四爲愼重外交，保持對等權利。他們不久就回到中國，從事活動，並策動了華僑聯名請願，要求實行立憲，又有湖南熊範輿等聯名向清廷請願，請求設立民選議院，清廷藉口以「既宣佈預備立憲，人民不宜有這些要挾舉動，於是下命「禁止干預政治」並查禁政聞社。但此時政聞社人散到各地，在江浙一帶就有預備立憲公會，湖北有憲政籌備會，湖南有憲政公會，廣東有自治公會，這些團體，到了一九〇八年更集合豫、皖、直、奉、川、黔等省的代表於北京，向都察院遞呈「請速開國會書」，以後由張謇號召的蘇、浙、皖、贛、湘、鄂、閩、粵、桂、豫、晉、直、奉、吉、黑十六省的諮議局代表於上海，組織的「國會請願同志會」，以及聯合各政團商會及海外僑商各代表組織的「國會請願代表團」等，作了四次大請願，爲改良派的立憲運動達到最高潮，清廷回答很簡單，還要籌備，首先答應籌備期是九年，後來又允縮短一點，這才總算有了一個時間，並聲稱奉帝表于「屆時即行頒佈欽定憲法」。

改良派在滿清一代爭得的『欽定憲法』，就是奕劻等奏進的『憲法大綱』，雖經公佈，但它本身還是一種草案性質。這大綱如果就憲政的意義說，它並不能稱作憲法，因爲它不是以民主政治爲背景。相反的，它並未限制君主的統治權，反而給了君主的統治權一種保障。在大綱上規定的是：『大清皇帝統治大清帝國萬世一系，永永尊戴，君上神聖尊嚴不可侵犯』，『欽定頒行法律』，『總攬司法權』……等，總之，『君主立憲政體，君主有統治國家大權，凡立法，行政，司法，皆歸其總攬』。這樣一部憲法，我想也不是改良派心中所願望的，這就因爲是『欽定』的緣故。不過，對於康梁諸先覺實在是太大的諷刺了。

然而有清一代，還頒布了『十九信條』，憲法學者多認爲是中國歷史上第一部憲法。的確，如果單就文字上的意義說，這信條是頗可稱爲憲法的，因爲這裏明白規定了：『皇帝之權以憲法規定者爲限』，其他對於皇權也有限制，頗具英憲虛君共和制的精神。然而這十九信條頒佈是在革命爆發（武昌起義）以後，那明顯的是拿來緩和革命挽回頹局的釣魚食，但是魚已不再上鈎了。所以，這『十九信條』不能認爲是改良派憲政鬥爭的結果，而反是革命派用直接的革命行動逼出來的，這也成了對改良派的不幸的諷刺了。

這一階段的憲政運動結果是用革命來作了結束，這是歷史的必然。但在外表上，我們看見運動中

的人，好像只是屬於改良派的新官僚輩，對於革命派的活動反不爲人所看到。我們如果單靠了以上的考察，那還是不正確的，這裏我們得將革命與君主立憲的鬥爭，在這時期的重要意義加以指出。

我們曉得，中山先生在中國同盟會宣言中，就提出最清晰明白的四條政綱：「驅除韃虜」，「恢復中華」，「建立民國」，「平均地權」，在「建立民國」下，並解釋道：「今者由平等革命，以建立民國政府，凡我國民皆平等，皆有參政權，大總統由國民共舉，議會以國民公舉之議員構成之，制定中華民國憲法，人人共守，敢有帝制自爲者天下共擊之。」可見革命派並不是不重視憲政，而是要求的眞正的憲政，眞正憲政自然是以民主爲背景，這一憲法一定要經過革命才能夠達成，我們今日讀了這時期中山先生駁斥康梁的「中國只可立憲，不能革命」，「革命可召瓜分亡國之禍」的理論，使我們同時想到列甯在俄國革命中和民粹派鬥爭同一的意義來。因爲康梁的邏輯「不可革命論」的結果，是在阻礙革命，客觀上同時正是取消憲政。中山先生認爲這是淆亂是非，非加駁斥不可。他說：「曾不知瓜分之原因乎？政府無能也，人民不奮發也，……滿清政府今日已矣，……尚有一線生機可望者，惟人民之奮發耳，若人心日醒，奮發爲雄，大舉革命，一起而倒此殘腐將死之滿清政府，則列強方欽我敬我之不暇，尚有何覬覦瓜分之事哉。」……「今日內政，從何入手，必先驅除客帝，復我政權始能。」「夫今日專制之時代也，必先破壞此專制乃得行君主立憲，或民主立憲也，既有力以

破壞之，則君主民主隨我所擇。」

「民報」亦同時嚴重指出「不革命決不能立憲」。其理由爲，「立憲者當望之國民，不當望之君主」，「世界各國民權立憲政體，君權立憲政體，要其所以能立憲之故，莫不由於革命」，「欲得立憲，必民權發達，有革命之能力，然後乃得達其目的也」。這是對於改良派的「不能革命論」的有力的答覆。

總之，這一階段的憲政運動，我們的總結是：

因爲這一時期中國社會階層的分化，已形成革命派與改良派的對立運動。因此改良派的立憲運動，只是一種非常狹隘的新官僚階級的上層的運動，參加的人至爲有限，他們看到的力量，不是新興資產階層，更不是勞動大衆，因此他們也不需要去組織民衆，發動民衆，爭取民權，他們尋找的只是一個開明的皇帝，弄得結果是自己變成了完全沒有力量，只能向專制君主乞憐，希望强盜發點善心，自己放棄强權，自己定下一套公正的法律來束縛自己，並給人民以自由解放，平等幸福。這自然會變成一種幻想，得出的是悲劇的結果。

因此，這一時期的憲政鬥爭只看見的是和平、合法的方式，是一連串的下跪作揖，上書請願。看不見其他的屬於人民的運動。

自然，還會被專制的統治者所利用，用虛偽的立憲來緩和革命，進一步的達到用立法來鞏固既有的權力，加強了它壓迫人民，蹂躪民權的藉口。

與這一運動平行的是革命派已高舉起了正確的民主革命的旗幟，明確提出民主立憲的政綱，指示了爭取民主立憲的道路和步驟，並給改良派以理論的、行動的致命打擊，同時號召了相當廣大的各階層份子，組織了中心的革命團體，負起了中國民主革命的任務。革命派在這一時期，在外表上，是反對立憲派而事實上即成爲眞正憲政運動的主力，他準備了充足的力量，先來破壞這一運動的阻礙者。

三　辛亥革命成功和失敗　毀法和護法鬥爭　軍閥的僞憲運動　和革命政權一建再建　回到直接革命階段　改組國民黨

辛亥革命是中國第一次民主革命。它推翻了世界歷史上最古老的專制皇帝政治制度，開闢了中國和亞細亞洲民主共和的新曙光，它毀壞了四萬萬五千萬人的民族牢獄，除去了人民爭取民族獨立自由解放鬥爭過程上的一個阻礙，它奠下了中國民主立憲最初步的基石，使中國的憲政運動進入了一個新的階段。

辛亥革命第一次給了中國人民一部具有現代意義的憲法——『臨時約法』。在『臨時約法』中明

自的規定了以下的條款：

第一條：中華民國，由中華人民組織之。

第二條：中華民國之主權，屬於國民全體。

第四條：中華民國以參議院，臨時大總統，國務員，法院，行使其統治權。

第五條：中華民國人民，一律平等，無種族，階級，宗教，之區別。

第六條：人民得享有下列各項之自由權：

一、人民之身體，非依法律不得逮捕、拘禁、審問、處罰。

二、人民之家宅，非依法律不得侵入或搜索。

三、人民保有財產及營業之自由。

四、人民有言論著作，刊行及集會結社之自由。

五、人民有書信秘密之自由。

六、人民有居住遷徙之自由。

七、人民有信教之自由。

第十二條：人民有選舉及被選舉之權。

但是辛亥革命在憲政上所成功的，依然還只是在紙上。「臨時約法」上雖然規定了美麗的理想，人民自由權利，但這仍然是一張不能兌現的支票。憲法的效用不單在於文字上的成功，而是在於這一憲法是勝利的民主階層對失敗的封建階層所強制訂下的盟約，是民主階層在反對封建階層的鬥爭中，所獲得的一切戰勝品，在立法上加以鞏固與擴大，憲法注意的是這實際效力，沒有這種實際效力，憲法變成了一張白紙。這「實際效力」是什麼呢？這就是「人民抵抗權，有革命之能力」（見民報），抑即革命階層在取得政權後，保持政權鞏固政權之力量。

而「臨時約法」即因缺乏這種實際的力量，爲它的致命傷。辛亥革命雖然在推翻滿清專制政體是成功了，但推翻的僅僅是滿清皇室，而沒有將封建勢力全部解除武裝，而沒有將這古老的、基礎雄厚的封建專制機構全部粉成碎片，全部人的裝置，完全改造過來。相反的，革命所獲得的政權尚未握住，這一革命政權馬上就送回到從滿清而起的代表者袁世凱手中去了。這一來，經過多年流血才能得到的勝利，自無法保障，革命是失敗了。因此，革命中產生的憲法（臨時約法），一開始也就不具備「實際的效力」。

由於革命勢力因同盟會爲中心的統一戰線的分裂，同盟會與統一共和黨等合併後，國民黨（民元的）內部參加了許多官僚政客分子，喪失了同盟會時代的革命性，而將自己的活動限於所謂「議會活

動」的緣故，由於辛亥革命沒有發動廣大的人民羣衆，缺乏人民的基礎，由於革命與「專制階級謀妥協」，造成以後軍閥的專制存在的條件，由於帝國主義與反革命，與軍閥新的勾結，聯合向革命進攻，增强了反革命的勢力等等所造成之新局勢，自然革命不能不宣告失敗，由於革命所造成的民主局面，不能不祇是一塊空頭招牌。

憲政鬥爭失去了偉大的社會支持的力量，所以在開始製定「臨時約法」時所表現的，就是在條文上如何提防袁世凱的野心，把「總統制改爲責任內閣」，像這類微弱的鬥爭，以後的憲政鬥爭幾乎就只表現在議會以內，以及「憲法起草委員會」的制憲工作中。雖然，這其中國民黨不少的人護憲精神，仍值得稱道；但因自己失去了更大社會力量的聲援，雖然自己在參衆兩院擁有四百議席，在「憲法起草委員會」中佔有二十八人之多，但終於也不能抵抗擁有雄大軍事實力，握住了政權的袁世凱的反革命的壓力，你無可如何他。

袁世凱於是一步一步向革命進攻了。從刺殺宋教仁也開始公開干預制憲工作，向衆議院提出修正「臨時約法」派人到憲法起草委員會彈姦民意，慫恿各省都督、民政長、鎮守使，師長，旅長等出來干涉制憲，通電助威，到撤消國民黨國會議員，下令解散國民黨，解散國會，袁世凱的反動陰謀，帝制的野心，一天天表露無遺。國會解散後，就索性用私自組織的「政治會議」代之，成立了袁氏的

約法會議，依照自己的意欲，擬造出了袁氏的『新約法』，於是大總統的權力高於一切，袁世凱變成名實相符的中國的獨裁者。到了民國四年，他就連自己的『約法』也感到不需要了，索性去掉一切，不管『法』不『法』的自己穿上洪憲龍袍來。

從袁世凱破壞約法，僞造憲章開了這一惡例以後，一直到民國十三年國民革命軍出師北伐止，這一段時期，世人稱爲軍閥混戰時代。這期間，有張勳之復辟，馮國璋，徐世昌之毀法，曹錕之賄選，大小軍閥割據下之聯省自治運動，反革命勢力可謂此起彼伏，其本質無什麼區別。他們都是眞正民主立憲的敵人，但他們中却有人學了袁氏的乖，知道憲法這東西，雖然可以是限制自己野心的枷鎖，却也同時可以利用它作爲鞏固自己或少數人的利益，高壓全國人民，文飾自己的工具。如是，在這一階段中，在眞正人民的憲政運動外，還有官家的僞憲運動，產生了袁氏約法，曹錕憲法，段氏憲草以及聯省自治運動者的所謂省憲。但這種僞憲運動，自然我們不能承認它是我們這裏所談的憲政運動，因此，歷次的僞憲的內容也就不在這裏多談了。

是的，這一階段憲政運動仍不是說，碰到了這些魔王，就沒有豐富的內容了。這一運動很快的就回到採取直接革命的形態。民國二年七月革命派就發動了軍事行動，中山先生高舉了反對袁氏叛國的旗，民國三年七月中山先生重組中華革命黨，以『屏斥官僚淘汰僞革命黨』，重組革命陣綫。『自

民國二年至五年，國內之革命戰爭，可統名之曰討袁之役，自五年至於今，（十二年）國內之革命戰爭，可統名之曰護法之役」（見中國革命史），中山先生如此說。但二年至五年之戰爭，仍具護法之意義。因為憲政運動在當時是與革命戰爭不能分開的，中山先生在民四討袁宣言中，就鄭重宣言「誓與共和相終始」，對於袁氏「解散國會」，「自治會」，「假名罪獄」，斥責備至，並曰，「既滅共和，即稱民賊」，在五年討袁宣言中更說明是「保持國民，不徒以去袁為畢事」，並說「今獨立諸省通電，皆已揭櫫民國約法，以為前提，而海內有志後援，研求國是者，亦該以約法以衡量」，「袁氏破壞民國，自破壞約法始，義軍維持民國，固當自維持約法始」，「違反約法，則願與國民共棄之」，「若夫今後建設之方，則當共事者，所宜一切根據正確之民意」，可見護法早已成了辛亥後繼續革命的內容。

到民國六年國會第二次被解散，中山先生在粵招集各省議員，組織國會非常會議，護法的旗幟才明白展開。中山先生就海陸軍大元帥職，在就職宣言中痛斥，「侵約法宣戰媾和之權，辱國會神聖立法之地」，以「恢復約法」自任。這時，造成了革命政權與反革命政權之對立，南下集粵議員，同時從事於制憲。八年，中山先生在護法宣言中昭告全國「須知國內紛爭，皆由大法不立。在法律，國會本不能解散，若不使國會復得完全自由行使其職權，則法律已失其力，根本先搖」。以後幾經專變，

至十年國會議員又集中廣州，重開兩院聯合會議，中山先生再就護法總統職，宣告中外，以『創造民國之人』，出而負『戡亂圖治』之責，『並願與北軍將士提攜以謀統一進行。至於國事，則護法問題，當以合法國會自由集會，行使職權，以達目的。如此則非常之局，自當結束。』到黎元洪下令召集國會，西南護法運動才告結束。但這不是說護法眞正成功，此時北方軍閥橫行，粵中有陳炯明叛變，其他各省軍閥，無不是割據稱雄，所謂民權，在這時眞不知如何說起。只因中山先生北伐計劃多經挫折，而當時中國環境複雜，亦非單憑革命軍的軍事力量可以廓清。中山先生這時深感到憲政問題最中心的問題仍是革命問題，不是一定要憑藉了那些朝秦暮楚的議員，才算合法。護法的旗子放下後，先生就集中精力於國民黨第二次的改組，他認爲要解決中國問題，『必賴乎有主義、有組織、有訓練之政府團體』。但當時『中國政黨』是怎樣的呢？先生說：『言之可羞，暮楚朝秦，宗旨靡定，權利是獵，臣妾可爲，凡此派流，不足齒數』(均見改組宣言)。那末能夠負担革命任務的，那祗有國民黨。『本其歷史的使命，依民衆之熱望，爲之指導奮鬥，而達其所抱政治上之目的。』國民黨在民國十二年十一月宣言改組了。中國憲政運動的發展又轉向直接革命的道程。這是中國歷史條件決定的。

從辛亥革命成功到國民黨第二次改組，我將這一段時期劃分爲中國憲政運動第二階段。對於這一階段，我們的總結是：

這一階段運動的基本內容是造法和護法與反革命軍閥的鬥爭。革命推翻了滿清專制政府，我們製訂了『臨時約法』，起草了『天壇憲法』，因爲革命失敗了，我們的大法馬上就被人毀壞，並且不斷的受到毀壞，革命遭受了反革命不斷的反攻，國體屢經變易，情勢弄得日非，於是革命者就起來護法，發動護法的革命戰爭。所以這階段的憲政運動，在議會裏的鬥爭，制憲會內的鬥爭，國會議員南下制憲的鬥爭，那只是這運動中的一部份，並且還不是主要的部份，真正主要的部份是採的軍事形態討袁北伐諸役，組織革命政府。這是這一階段運動的特點。

辛亥革命失敗後中國局勢變成了軍閥割據，全國分裂，軍閥混戰之局。一時反革命勢力大過革命勢力。這是因爲帝國主義者與中國軍閥相勾結，同時帝國主義者間相互鬥爭的結果和反映。這自然是說明中國更向半殖民地化，中國更受到帝國主義者的侵略和壓迫。帝國主義通過軍閥之手，帝國主義者就成了中國之真正的統治者。每個大軍閥後面都有一個主人，這樣一來，軍閥的勢力，就變得更頑強，並且因爲帝國主義者間利害的衝突，就使中國軍閥間混戰不停了。正因爲這樣的緣故，中山先生多次討逆，北伐均不成功，『和平統一』（北上宣言時的主張）之議，亦不克實現。革命的勢力在相對上不能不表現微弱。

革命勢力不能勝過反革命的第一原因，是因爲中國廣大民衆還沒有起來，革命政黨還不夠強大，

還沒有吸收全國革命的人民參加進來。因此，它還未能「依民衆之熱望，爲之指導奮鬥」，而達成革命之目的。所以表現在憲政運動上的，只能是微弱的，在條款上的制憲之爭，和採單純的軍事行動。其結果，自不能不遭受失敗。

從這一階段中得的教訓是：當前憲政的公敵是封建軍閥，但軍閥是帝國主義勾結的，所以反封建與反帝不能分開，特別提醒了我們民主革命中不要忘記反帝鬥爭。要實行憲政，在今日要先去掉憲政的障礙，猶如在辛亥革命前要先打倒滿清皇帝政權一樣，今日的阻礙是帝國主義和封建軍閥。這只能採直接革命的行動，要革命得到勝利就先得有强固的革命政黨。

四　對立憲派的批判　偉大的國民革命開展　憲政運動成爲廣泛的民衆運動　反帝反封建鬥爭成爲全國運動　國難造成了中國歷史新的條件　國民黨的制憲

中國國民黨第一次全國代表大會宣言，是中國革命史上一個主要文件，在中國憲政運動史上，也是有特殊意義。這一宣言正確而又詳細的分析了中國的現狀，檢討了過去革命的失敗，清算了「立憲派」聯省自治派，和平會議派，商人政府派的主張，提出了革命的主義（三民主義），國民黨政綱；

明白宣佈了革命的對象爲帝國主義和封建軍閥。改組後的國民黨是團結了全國革命份子，恢復了民族統一戰線政策，而以少年英武的姿態出現了。

尤其特別值得注意的，是它這樣的批判國內的立憲派：

「此派之擬議，以爲今日中國之大患，在於無法，苟能藉憲法以謀統一，則分崩離析之局，庶可收拾。曾不思憲法之所以能有效力，全恃民衆之擁護，假使祇有白紙黑字之憲法，決不能保證民權，俾不受軍閥之摧殘。元年以來，嘗有約法矣，然專制餘孽，軍閥官僚，僭竊擅權，無惡不作，此輩一日不去，憲法即一日不生效力，無異廢紙，何補於民。邇者曹錕以非法行賄，尸位北京，亦嘗藉憲法以爲文飾之具矣，而其所爲，乃與憲法風馬牛不相及，故知推行憲法之先決問題，首先在民衆之能擁護憲法與否。舍本求末，無有是理。不特此也，民衆果無組織，雖有憲法，即民衆自身亦不能運用之，縱無軍閥之摧殘，其爲具文自若也。故立憲派祇知求憲法，而絕不顧及將何以擁護憲法，何以運用憲法，即可知其無組織無方法無勇氣以爲憲法而奮鬥，憲法之立，唯在列強及軍閥之勢力顛覆之後耳。」

這一段話，不僅是批判了立憲派，也同時是對過去的立憲運動作了總的批評，並指示了中國憲政運動新的方向，即在今日，它也仍具有重要的意義。

中國的憲政運動在十三年以後，就濟和在偉大的國民革命的高潮中。國民黨改組後，廣東不久就完成了統一，十四年國民政府正式成立，廣州成爲了全國革命的中心，全國各地革命青年，蜂湧南下。全國人民亦感到異常興奮，並且粵、桂、湘、鄂、贛諸省國民黨的秘密組織，亦相繼組織和擴大了，同時民衆運動亦配合着革命高潮，相繼擴大。十五年七月，國民政府遵照中山先生的遺志，宣告出師北伐。

這一次北伐出師的特點，不是採的單純的軍事行動，而是有了一定的革命政策，一定計劃和步驟的革命運動，且獲得友邦的外援，軍事行動不過是最後用它達到革命目的的手段，同時發動了廣大的民衆參加到革命中來，奠下了堅實的革命的基礎，革命的主義亦作了廣大宣傳，眞正的深入了民衆，就是軍隊的本身，亦是久經訓練過的革命青年，並且當時軍隊提高了政治領導，黨的領導，是一種眞正有政治教養有紀律的革命軍。所以出師以後，便表示出它是無可抵禦的偉大的力量。再加上，革命政府所採的革命政策，扶植民權，給與民衆的革命民權，言論集會結社的自由，改善人民生活等，因此獲得偉大的效力，掀起全中國歷史上沒有的革命的高潮。

這是眞正的立憲準備行動，民衆被革命號召起來了，受革命民權的賜與，開始自由組織了。第一次的離開了軍閥土劣的壓迫，看見青天白日，開始親聆三民主義的宣傳和教育了。開始自己也參加政

治生活，學會了「民權初步」參加各種會議了。自己的事，可以由自己集團內來討論，來解決。農民也都談國事，參加各種政治會議和集會遊行，要以主人的資格而用來說話了，參加軍隊工作或直接幫助軍隊協同作戰了。以外關於民衆的生活也略爲改善了一些，文化程度，自治能力都相當提高。與這平行進行的，就是地方基礎政治組織也有了空前的變化，素昔把持鄉村的土劣多少去掉了，中山先生主張的地方自治在幾省中，事實上在好多地方在試驗，實施憲政的阻礙，可以說在這次革命中一時的去掉不少，因此，這一個古老的中國，到這一次才眞正震動起來。

在這種條件以下，北伐軍自然變成了所向無敵，像秋風掃落葉一般，由湘轉入衡陽，不及一月，就把吳佩孚的爪牙驅逐，更一月就直搗武漢，革命勢力伸到了長江，北洋軍閥和帝國主義，這時也不得不在革命之前顫慄起來。民族反帝反封建的潮流，因此達到了全國的範圍。

這一革命潮流反映到上海的是造成了上海的三次起義，巨大的罷工，上海市民直接和軍閥孫傳芳武裝鬥爭，前仆後繼的，完成響應北伐軍，掃蕩上海反革命的統治的光榮目的。其他各地發生可歌可泣的事，那更不能一一列舉了。

這一段史實，是不能不詳細記出，因爲這裏表現了民衆力量的偉大，表現了民衆有了覺悟，有了革命主義之後，他是如何的熱情，如何的愛護國家，有了組織，他又是如何會運用他的能力爲民族國

家獨立解放鬥爭。通過這條道路，如果中途不受阻礙，難道還不能直達民主立憲之域嗎？不能實現中山先生的理想嗎？實現三民主義共和國嗎？我的答覆是，我們一定能完成三民主義之實現。

雖然，說來非常沉痛，這一次的革命在中途又出了岔子，革命受到帝國主義者的挑撥，陣線內部發生了分裂，革命受到新的挫折了。自從革命分裂以後，天下風雲變化，眞是莫測，一直到「七七」事變時前不久，這一段歷史不知通過了多少艱難險惡的歷程。這其間，雖然中國在形式上漸漸趨於統一，但國內不知經過多少戰爭，流了多少的鮮血。這一時期所謂憲政運動可紀述者，首先是國民政府十七年十月奠都南京，公佈了國民政府組織法，它的特點是國民政府實行五院制度之始，到十九年，因為國人中有因而責政府無類似憲法之頒佈，民權無從保障，又復引起憲政的討論，當時在國民黨內部亦有一部份人以為「無約法，則無以資約束，且依總理遺敎，訓政時期，應有約法之頒布」，於是遂有北平擴大會議，成立了約法起草委員會，後來該會到了太原，草案擬畢，旋即公佈，這就是今日憲草文獻中保存的「太原約法」。這一約法雖經擴大會議公佈，後因該會結束，也就沒有實行，但據一般學者所稱，其內容實包含了許多優點，不過這只是在文獻上留下了一點參攷意義罷了。

就在同年十月國民黨中央第三屆第四次大會中，曾決議於二十年五月召開國民會議，制定約法。二十年一月政府公佈了國民會議代表選舉法，五月國民會議，通過了「約法草案」，六月內國民政府

正式公佈，這約法就名『中華民國訓政時期約法』。

民國二十年，是中國民族危機轉入新的階段的開始，『九一八』巨變爆發了。這一巨變自然給與中國社會各方面嚴重的影響。國內各階層間的關係，開始有了轉變的萌芽，因爲民族的利害就是全國各階層共同的利害，其他一切矛盾，利害，在這大矛盾下，自然變成是次要的了，這是非常容易被人理解的。因此，中國人民在心理上，均感到統一救亡，是當前的要圖，人民對於國內長久的戰爭，一天天加重的感到疲倦不滿起來。

在內憂外患雙重壓迫的環境下，中國國民黨第四屆三中全會於二十一年十二月集會於南京，決定於民國二十四年三月召開國民大會，議定憲法，並飭立法院從速起草憲法草案，以備國民之參考，在大會閉幕宣言中並聲稱：『國民黨責任爲訓政完成以後，實現憲政，還政權於全民』，於是憲政問題又被執政黨自己提出來。

旋於二十二年元旦日，立法院長孫哲生氏發表『實行憲政與國民應有之常識』一文，闡述中國當時之情勢，甚爲精到，說明非對內團結對外抵抗不可，而實行憲政則是『團結內部主要的方法』。孫氏早於二十一年滬戰中，曾發表『抗日救國綱領草案』，其第一項即爲『集中民族力量貫澈抗日救國之使命，於最近期間，籌備憲政之始』。孫氏這篇文章很博得當時輿論的贊許。

這次制憲工作是由立法院組織的憲法起草委員會負責進行的，同年二月即開第一次會，到民國二十三年三月一日憲法草案委員會將這一憲草全文公開公佈，徵求各方批評。這一草案以後經過多方審議修改，到民國二十五年五月五日才由國民政府命令公佈，這就是『中華民國憲法草案』，簡稱『五五憲草』。這一部憲草，後因國民大會延期之故，故仍不具憲法效力。但在我們研究憲法史中，却是中國憲政運動史上最近的一部文獻。

這一部憲草的主要特點，就是以中山先生五權憲法爲系統而以三民主義冠國體。但它的本身仍有許多缺點，依據一般專家的批評，大概最主要的有三點：第一是關於人民自由權利之限制，不採用憲法的限制而採用法律的限制。這一點，在草案第一次公佈時，周鯁生先生就有批評，他指出人民權利自由的享受，仍附有依法之條件，是不當的，『人權自由的保障，不是爲對抗立法機關的行爲而設的』。這比民元的『臨時約法』中第二章第六條第三、四、五、六、七各款人民自由權利之規定反而縮小。第二是關於國民大會的權力還嫌不够，開會期三年一次過長。第三是關於總統的權力過大，所謂總統有兩種特權，似應再加考慮。以外，這次制憲也仍是過去一樣屬於所謂專家制憲，事前沒有讓民衆有公開發表意見的機會，因此，在整個制憲過程中，並未引起過民衆注意，自然，這大半也由於當時國內情勢之故。

從國民革命軍出師北伐到『七七』事變止，我將這一段時期劃分爲中國憲政運動第三階段，對於這一階段我們的總結是：

這一階段運動的基本內容主要的是反帝反封建的鬥爭，憲政運動包濟在革命鬥爭中。革命戰爭，反帝反封建的各種大小鬥爭是爲了民族解放，也同時爲了民權解放。這一階段前一時期是正確的執行了中山先生的全部遺教在作『顚覆列强軍閥之勢力』，在爲實施民主立憲政治爭取前提條件。事實上，在這一階段，擴張民權，摧毀封建勢力比在以前各階段爲多。憲政運動已跳出了在文字上爭短長的小圈子而深入了全國民衆之中，爲『喚起民衆』而奮鬥了。因此，運動的內容的豐富也是空前無比的。

自從革命受到挫折後，國內有了長期戰爭，自然，憲政運動有了一些消沉，但民間因受了革命洗禮，中山先生之遺教深入人心，依然有廣大的人民在與封建勢力作頑强的鬥爭，在部份的區域內，民主政治的雛形，已經建立。國難的到來，加深了民族的危機，却造成了全國統一，一致對外的條件，後一期中之制憲，這一事實仍反映出這是全國人民數十年之要求。隨着國難嚴重，中國歷史開始轉入了一個新的時代，全國團結告成，光榮的民族解放戰爭爆發了。新生的歷史條件推動了中國憲政運動進入了一個新的階段。

五　本階段憲政運動的特點　新憲法應具的內容　如何完成中國的民主立憲

神聖的民族革命戰爭給了全民族國家無限的前途，也同時給了中國憲政運動新的內容，新的發展條件。這一新的階段可以說它從『七七』那一天開始了。

雖然，從外表上看起來，好像這一階段的憲政運動是由於國民參政會第四次大會通過了『召集國民大會與實施憲政案』後才被提起的，但那祇是一種事實而不是唯一的根據。我們曉得，在國民參政會通過這一決議以前，政府就頒佈過『中國國民黨抗戰建國綱領』，那一個綱領，在抗戰中的意義，就等於是未頒佈正式憲法以前的一部的『臨時約法』，它的重要性，比起通過一個決議案來，自然更重要些。並且國民參政會本身也就是政治向着民主化的一種步驟，在國民參政會以前，也還有過國防參議會，這一切都是政府在抗戰爆發後次第實施的民主步驟，是在抗戰以前所沒有的東西，這也就說明了這一階段的憲政運動並不是出於被動的提出，而是跟着抗戰的發展必然生長起來的東西。它同時也是過去各階段憲政運動的一種發展，而不是與歷史無聯系，突然派生起來的東西。國民參政會作出這一決議來，只是反映了這現實。我們認爲只是抗戰以來政治民主化的更向前進了一步，而在這一進

步前，已經開步走了。決定中國政治趨向民主開步走，並且不斷前進的是中國的抗戰。抗戰一開始，戰爭的性質，戰爭的要求，就決定了要擴張民權，加強民主，我們才能團結國內，執行戰爭的任務，戰爭越深入一天，越持久下去，我們就得更擴大民權，增强民力。在戰爭開始爆發時，我們有了初步的團結，初步的民主施實的步驟，似乎就可以了。日子持久下去，事實告訴我們，國內的團結，還不够堅固，全民的力量，還未完全動員起來，初步的民主步驟已不够了，我們需要有一「戰時約法」，我們需要有臨時民意機關。到了抗戰轉入相持階段，我們為了準備反攻，奠下建國基礎，我們要更大的力量，要動員更廣更多的人民。因此，我們就感到單祇「抗戰建國綱領」，國民參政會又不够了，我們需要有眞正的民意機關，眞正的憲法。我們認識了過去以為戰爭中不能談民主，更不宜於憲法的理論是錯誤了，恰恰相反，今日却是要求實施憲政，也祇有實施憲政才能達成歷史的任務，保證抗戰建國成功。這已成了全國共同的認識。這才是我們當前憲政運動展開起來的眞實原因。

因此，我們這一階段的運動比起過去來，就有許多不同之點。主要的我們今日有了比任何時代更良好的歷史條件。我們曉得，憲政運動在歷史上表現的是非常殘酷的鬥爭，這是民主與封建專制爭各自的生存的鬥爭，中山先生為了民主立憲，他鬥爭了四十年，可見這並不是一件易於僥倖成功的事。憲政的成功，是要主張民主的社會階層的力量，大過反民主的封建專制階層的力量。過去我們不感

功，是因為民主革命的力量還不能大過封建軍閥。北伐以後，中國還不能實行政治，是因為中國社會各階層間進入了一種新的矛盾，沒有實施憲政的條件，今日中國社會的情勢完全不同了。在抗戰中，中國最大的矛盾是與日本帝國主義者，國內各社會階層間產生了一種新的關係，雖然彼此間還存在着矛盾，但在抗戰中總能是一致的，不僅在抗戰時期是如此，因為中國戰爭的持久性，抗戰建國的不可分性，又造成了社會各階層間長期協作的可能。因此，今日客觀要求的是彼此團結，不是，也不能是各顧各的，放下抗戰。這種社會條件，在過去各階段是沒有的。因此，今日的憲政運動變成了並不是對內的政權鬥爭，而是針對敵人，不必流血，而可以用和平鬥爭的方式來達到的。

至於說到憲法，依據以上的前提，即不難了解，我們今日所要求的一定要具有下面的內容：第一，它要具最大限度的全民性質，因為今日社會各階層既然在同一抗戰建國目標下的奮鬥，大家的利害容易調和，我們的憲法，也自然要反映大家的要求，不能偏於某一階層，忽略一階層。因此這一制憲工作，必需先使廣大的人民有討論的機會發表意見的機會，參加代表制憲工作的機會，不是單由少數人，或專門家去做的。

第二，今日我們要求立憲是為的增强抗戰建國的力量，所以今日我們所需要的憲法，不是單單規定建國的理想，或宣揚將來的勝利，而是用立法記載，確定和鞏固現在已經發生，已有的東西，已經

達到和爭取到了的東西，以及還未得到的而爲抗戰建國的必需、和必應有的東西。是馬上給與全國人民當前實際生活上要求的東西，而不是將來的諾言。因此，今日我們要產生的新憲法，是眞正適應全國人民的要求，合於抗戰建國的需要，是具有實際效用的，而不是不能實現的。

第三，這一憲法並必要是具最高的民主性的。因爲適應抗戰建國的需要，也只有給與人民最高的自由權利，才能使人民對抗戰建國提起最高的積極性，才能動員得起全國民衆。我們要採取全世界各國憲法中，許多進步人民權利的規定，而減少一切不必要的限制。中山先生一向主張革命的民權的，故凡享有革命民權的人民，在憲法上應不再用法律去限制人民的權利。

第四，這一憲法不僅要賦與人民形式上的權利，還應注意到這些權利實現可能的條件，這裏包括有物質條件，文化教育條件，故新憲法的精神，應包含三民主義的全體性，特別是民生主義。

爭取一部好的憲法，自然是這一階段憲政運動中最重要的一部份工作，但不是唯一的工作。雖然我們說當前中國的歷史條件有利於憲政運動的開展，可是這不是說我們不要鬥爭，而只是說我們不必用流血鬥爭。要爭得一部好的憲法，就先得使廣大的民衆注意到這回事，了解這回事，他才能關心的出來說話，發表出自己的意見來，這就得有廣大的宣傳，教育工作。同時，憲法制定了，要民衆能運用憲法，也不是一件容易的事，有了一部憲法，並不就叫做憲政成功，因爲還要看實行得怎樣，實行

是要民衆監督的。按中山先生的辦法，是給了人民四權，人民使用這四權也不甚易，所以無論在憲法成功的先後，都要同時動員民衆，教育民衆，組織民衆。這些工作都是憲政運動中的重要項目，不能注意到這些，就會蹈過去各階段的覆轍。過去的憲政運動中的人，大致眼睛祇看在憲草上，只在咬文嚼字，或研究些屬於技術的部份，他們看不見人民，但卻高談民權，他們也不注意憲政運動必須爭取的一切前提條件。

譬如，人民沒有言論、集會、出版的自由，人民就無法參加憲草討論，無從交換和發表自己的意見，無從討論候選人，選舉誰來當代表。那也就不會產生真正能夠代表民意的代表，也不會產生好的憲法。這一切中國國民黨全國第一次代表大會的宣言，批評『立憲派』中都已說過，前面已引出，這裏不重述了。

在這一階段中，我們卻不可不接受過去的一切教訓，不可不將這一運動的範圍擴大些，並且要把最基本，最前提的工作作爲重心，有人說，『國民大會比憲草更重要』，這話不是完全沒有道理，因爲國民大會的代表好，會開得好，一定也不會通過壞的議案，自然，我們不能完全同意這句話，因爲我們要的是三全其美，起草憲法，國民大會代表都要好人，能代表民意的人，同時將來還要有執行憲法的好官。所以我們也都要注意，這些工作也都列入我們的工作日程上。

所以憲政運動一定要是一種羣衆運動，不是少數人的運動。是一種廣大範圍，有豐富內容的運動，而不單祇是屬於憲法條文研究和討論的運動。尤其在今日，特別是如此。否則雖然我們今日有很優良的歷史條件，結果這一運動也必不能成功。

我希望這一階段的歷史，將來會用事實來寫出。那事實就是抗戰勝利建國成功，並且是建設一個眞正三民主義的國家。然而，我們今日還不能單祇於希望，我們却不能不保證我們這次憲政運動的成功，因爲今日是在千載一時的歷史條件下，同時因爲這一成功是保障抗戰建國的勝利。

六　尾結

關於中國憲政運動的幾個階段的考察，我將它劃分爲四期，祇是因爲研究方便的緣故，這得附帶聲明。中國憲政運動到今日並未成功，憲政運動史也不能算長，關於我所考察的主要的是在整個運動，故不偏於各次憲草詳細的敍述和批評。

就中國憲政運動整個歷史說，它還不是眞正具有廣大人民羣衆基礎的運動，一般說還不能不表現是少數人運動，這成了中國民主政治的致命傷，憲政運動之不成功，原因也在這裏。所以這一運動，無論在那一階段，都表現了兩種傾向的鬥爭：革命派與改良派的鬥爭。因爲後者的力量，在中國民主

革命的歷史條件下。它變成了與帝國主義者互相勾結的反動勢力，在對外，沒有反帝決心，對內則主張維持現狀害怕民衆，保守落後，因此民國以來的民主運動，這一派就佔去了很大的篇幅。並且表現爲虛僞的立憲運動，立憲不是爲了實行民主政治，而始變爲一個階級獨斷獨裁以及緩和革命之工具。但無情的歷史卻給中國民主運動中的改良派事實的批判了，中國民主革命運動不能在改良路線下達到完成。中國之憲政運動亦然，只有廣大人民階層參加，才有眞正的進步的立憲運動的出現，所以中國進步的民主立憲的完成，我們還有艱難的鬥爭。

（「理論與現實」第三期）

中國憲政運動的回顧與展望

沙千里

中國憲政運動產生的背景

過去的人民，對於政治，素來漠不相關，終其身不問政治。尤其是中國，數千年來長久的在專制皇帝的統治下，人民既無權過問政治，也不去過問政治。但在一八四一年鴉片戰爭以後，帝國主義列强對於中國的侵略一步加緊一步，他們於武力進攻之後，更迫令中國簽訂不平等的條約。緊隨着他們銳利的武器，洶湧地輸進了廉價的商品，佔奪了中國市場，吮吸中國人民無盡的血汗；以致中國入超年年增加，資金源源流出，使中國國家的財政，和國民經濟急速的開始崩潰，人民陷入貧困的絕境，中國遭受着帝國主義軍事政治經濟全面的侵略，不但領土主權，次第喪失，而國家生存，也受到了最大的威脅，亡國的危機，日益增長，在這樣的歷史背景下，中國上下開始覺悟，明白中國國勢的衰弱，亡國的危險，實在由於政治的腐敗，而人民沒有權利與問政治，是政治腐敗主要的原因。同時，全國人民深深的感受歷次對外戰爭，慘遭失敗的血的教訓，也開始認識了歐西文明的優點，及其政治制度的足以强國富民，一變過去『膠柱鼓瑟』的成見，而迫切要求着歐西民主政治的實現，以革新政

治，滅亡圖存。中國的憲政運動，就在這樣政治經濟的條件下展開了。

中國憲政運動的萌芽

我們追溯中國憲政運動的淵源，不能不提起一八六三年一八七四年的革新運動。那時封疆大臣如曾國藩，李鴻章等，他們鑒於歐西文明國家的堅甲利兵，國富力强，以爲中國欲圖富强，必須效法歐西，於是開設同文館（一八六三），設立製造局（一八六六），組織招商局（一八七〇），舉辦了許多所謂新政。他們雖然偏重於物質的要求，但已經一變中國社會過去對於歐西文明的鄙夷和深拒固閉的態度，大膽地接受了歐西的進步思想。雖然並沒有什麼憲政的意義，但是這種革新的思想，實開中國社會日後接受立憲的政治思想的風氣之先。

自從甲午中日之戰，（一八九四）中國深受了戰敗的慘酷的教訓，痛定思痛，於是又進一步的認識了物質文明，祇有在良好的政治下，才能產生和發展。日本物質文明的突飛猛進是建築在維新政治的進步的基礎之上的，於是改革政治的運動，日趨高漲，那時就產生了康梁的「變法」。但新法卻引起了舊勢力的嫉視，新舊勢力形成尖銳的對立，掀起了戊戌政變，舊勢力在當時慈禧太后的庇護下，竟捕殺變法的大臣，囚禁推行新法的光緒皇帝，而康梁等也不得不逃亡國外。由於舊勢力嫉恨新政，

而引起排外，因排外而釀成了八國聯軍的事端，終於割地賠款，訂立了城下之盟的辛丑條約。國人經此鉅創愈加明白滿朝的無能，帝制的腐敗。這時，章炳麟鄒容及梁啓超等，發行刊物，梁等鼓吹立憲，章等主張共和，頗得一般人的擁護。同時一九〇五年日俄之戰，日本以一小國而戰勝了龐大的俄國，中國部份的知識分子，目擊事實，以爲日本所以能夠制勝俄國的緣故，完全因爲是日本實行立憲政治的效果，專制政體，絕對不會收到這樣的結果。於是主張中國應該召集國會，實施憲政。這種主張，立刻成爲熱烈的要求，而從前的革新運動也就一變而爲立憲運動了，不過當時要求立憲的，還僅限於清朝的官吏，及在野的士大夫階層，如御史趙炳麟駐法使臣孫寶琦及江蘇名士張謇等都奏請立憲，一般人民和憲政運動還是沒有什麼關係，但憲政運動已由萌芽而蒸發出來了。這裏，我們更不能不特別提起孫中山先生領導的革命運動。在一八九四年孫先生組織興中會，以排滿興漢實行革命爲宗旨，到了一九〇五年，在日本組織同盟會，更以推翻滿清政府，建設共和民國爲目的，并以制定中華民國憲法，實行三民主義，五權憲法相召號，故孫先生所領導的，不僅是單純的種族革命運動，同時也是民主的憲政運動。爲當時推進憲政一個鉅大的力量。

清末的憲政運動

滿清政府在朝野熱烈要求立憲，及孫中山先生所領導的革命運動日益開展下，知道大勢所趨，如不宣佈立憲，那末革命必不可免，滿清政權，即無法保持；乃不得不表示一些準備立憲的行動，以緩和當時的空氣。遂在一九〇五年派遣五大臣出洋考察歐美憲政制度；又於一九〇六年下詔改革官制，預備立憲。一九〇七年中央籌設資政院，在下議院未成立前，先樹議院之基礎。并將五大臣所組織的考察政治館改爲憲政編查館，以籌擬憲法草案。一九〇八年憲政編查館草擬的憲法大綱，與議會選舉法要領，及預定九年立憲的原則，都經清廷批准，下詔宣示人民。但是憲法大綱純粹是御用的官僚機關所產生，并無人民代表參加，所以大綱的規定，不僅未能限制君主的統治權，相反的，却予君主的統治權以永久保障。如憲法大綱『君上大權』第一第二兩條，即規定：『大清皇帝，統治大清帝國，萬世一系，永永尊戴』；『君上神聖尊嚴，不可侵犯』。

這幾年中，清廷爲朝野的要求曾經分批派遣大員，到英德日各國考察憲政，而每一批回國的時候，無不奏請實行立憲，這於憲政運動的推進增加了不少的力量，原來中國初期的憲政運動主要的就是在朝官員及在野士大夫階層比較熱烈些，尚不能普及於一般民衆。

一九〇九年清廷又宣佈資政院章程。議員分欽選與民選二種。民選議員係由各省諮議局按照各省應出議員名額加倍互選當選人，由各該省督撫復加選定。這是中國有「民選」議員之始，雖然民選的實質依然是「圈定」，但在中國歷史上是空前未有的了。資政院有議定及修改法律，及議決國家預算、決算、稅法與公債之權，但必須「請旨裁奪」；最後的決定，仍在君主。所以資政院雖然好像是「準國會」，但職權限制很嚴有等於無。清廷的欺騙延遲的手段，不顧人民參政的內心，在這種種的設施上，已經是「昭然若揭」。

當然，清廷這樣的設施，一般社會決然不能滿意，且立憲的預備時期，過於長久，而時局日非，因此都主張縮短。這一年，各省諮議局成立，由江蘇諮議局議長通電各省，要求特開國會。於是各省議員各派代表三人，齊集上海，組織國會請願同志會，赴京請願速開國會。這是中國人民要求參政的第一次，也可說是中國人民憲政運動真正的開始。一九一〇年各代表又聯合各省法團，商會，及海外華僑各界代表，組織國會請願代表團，重申要求，但清廷深恐政權旁落，下諭拒絕。後因各省督撫連電要求，乃允縮短三年，改於一九一三年召開國會。

一九一一年十月武昌革命爆發，清廷為大勢所迫，不得不設法收拾人心，挽回危局，乃召集資政院開會，希冀緩和局勢，但資政院開會議決四項，（一）取消親貴內閣，（二）憲法由人民代表協

贊，（三）立解黨禁，（四）即開國會，向淸廷作進一步要求。後因革命運動日益澎湃，各省紛紛獨立響應，淸廷乃根據封疆大臣張紹曾等的要求由資政院議決「十九信條」，明諭頒佈，共同遵守。這「十九信條」和以前所頒的憲法大綱，在保障皇室統治權一點上，根本沒有變動。但其內容性質，已絕不是一種草案，而是一種臨時憲法。所以大家都以爲這是中國有憲法之始。但是十九信條雖然公佈，而革命的高潮仍不稍衰，淸廷乃不得不與民軍議和，下詔退位，而初期的憲政運動，也隨革命告成而告一段落。

民主勢力和反動政治的鬥爭

民國成立後，各省都督府派遣代表成立參議院，制定臨時政府大綱，由各省代表簽名宣佈，這是民國以來第一次根本法典，但這個法典係由各省都督的代表所議訂，且設有規定人民的基本權利與義務，同時參議院議員都是各省都督府所派，只能代表各省的都督，而並不是人民的代表也是違反民主精神。所以主張議員應由民選，並進行臨時約法的起草。成爲當時各省熱烈爭執，後來就由各省省議會選舉參議員，正式組織參議院，完成了臨時約法的工作。並制定了國會組織法，於是民國二年（一九一三）中國第一次民選的議會正式開幕了。

國會成立，國民黨在參衆二院共佔三百九十二席爲絕對多數，因爲當時袁世凱一意孤行，傾向獨裁，站在民主的立場上，主張地方分權及責任內閣制，以剝奪袁氏的實權。因之袁氏於國民黨非常嫉恨，而迎合袁氏的官僚策士，在國會中也主張中央集權，以取悅袁氏，於是民主勢力與反動勢力雙方尖銳的對立起來。當國會在天壇起草憲法的時候，憲法委員國民黨也佔了多數，所以草案的規定也採用法國內閣制，加强議會的權力，而限制總統的權力，以致引起袁氏更大的不滿，慫恿各省都督，鎭守使，師長，旅長等出而反對，於是張勳，馮國璋等呈請解散國民黨，袁氏亦即藉口二次革命，下令解散國民黨，撤消國民黨國會議員，并自行設立政治會議，正式解散國會。後設約法會議，參政院等御用機關，增修臨時約法擴大總統權力，公布中華民國約法。同時又修改大總統選舉法，以便利他一己的企圖。依照修改後的該法，大總統實際上等於終身職。但袁氏猶以爲未足，而一般趨炎附勢的官僚政客，竟倡君主立憲，以擁戴袁氏爲君主，而袁氏亦必欲稱帝而後快，因此便造成了民國四年的洪憲事變。這是民國成立後反動的黑暗時期。

袁世凱稱帝，因雲南起義而失敗，，乃由副總統黎元洪恢復臨時約法，及民二的大總統選舉法，又重新召集袁氏所解散的國會，繼續制憲工作，在黎氏的命令中，說『共和政體，首重民意；民意所寄，厥唯憲法，憲法之成，專待國會』。對於民意和憲政，再三致意，民主勢力，又抬起頭來。但因

爲製憲時憲法上有許多問題引起國會議員的劇烈的鬥爭，尤其在地方制度的問題，國民黨主張省長民選，而進步黨則極力反對，主張由中央任命，紛爭擾攘，歷久不決，以致引起野心軍閥們的反對，而釀成張勳復辟，解散國會的反動的政變，於是憲政又在軍閥的鐵蹄下，摧毀無遺。

幸而復辟不久敉平，國會再告恢復。不過此後國會，都在反動的統治中選舉出來，并在軍人的脅制及操縱之下，進行制憲工作。民主意義蕩然無存。在這一個階段，因爲中國政治變亂，層出不窮，接連發生奉直，皖直，江浙等軍閥混戰，而每一次戰事結束的時候，總有一次召集國會，制定憲法的把戲，因此憲法草案，也產生了好幾個，內容性質，各有不同；有的是採取聯邦制，有的是採內閣制，有的採總統制，眞是五花八門，莫衷一是。而這些憲法草案，也無非是軍閥們爲便利自己統治，并敷衍人民的一種門面而已。所以只看見一種一種的憲法，而不看見憲法的實施。

國民黨與憲政運動

國民黨自民國以來，於孫中山先生正確的領導下，爲保障民主權利，實現憲政而努力，不斷和反動的軍閥政客奮鬥。這在前面已經說過，這裏，我僅想把十六年後從南京國民政府成立後，中國在國民黨統治下的憲政推進情形，略爲說一說。

國民黨自十三年改組後，即實行以黨訓政之制，政府在國民黨的監督與領導之下，行使統治權，惟依照孫中山先生的建國大綱，建國的程序，分軍政，訓政，憲政三個時期。軍事底定之日，即訓政實施之日；而最後則以「政權歸諸國民，使制定憲法，組織民選之政府，是爲憲政之完成」（十七年十月十九日發都南京宣言）。所以十八年六月，國民黨第三屆二中全會決議訓政時期爲六年，至民國二十四年完成。這是和同盟會宣言所定三年完成縣自治，全國平定後六年制定憲法的限期，大致相符。國民黨訓政，原以人民對於行使政權，尙未諳熟，故代爲行使。依照中山先生的民權主義，政權屬於人民全體，最後還是應該由人民全體來行使，而國民黨在訓政時期，負責訓練人民以期完成憲政，實現中山先生的民權主義。

在訓政時期，雖然由國民黨代國民行使政權，但依照建國大綱，應制定約法，以規定人民的基本權利。所以在十九年閻馮事件結束之後，國民政府主席蔣中正先生在開封軍次，向中央執行委員會提議召集國民會議，制定訓政時期約法，說：「本黨於此乃可徵詢全國國民之公意，準備以國家政權，奉還於全國國民，使國民共同負責以建設我三民主義之國家。」國民代表選舉法，也由中央常務會議制定，採取地域代表制。至二十年五月五日，國民會議，如期開會，並將約法通過。但是約法通過了，並不是說國民黨的訓政將永遠維持下去，相反的約法規定在國民黨訓政時期，積極保障人民的權

利以訓導人民實行憲政。誠如約法的序言所說「公布約法，共同遵守，以期促成憲政，授政於民選之政府」，最後還在憲政之實施。

不過訓政實施的結果和憲政實行的目的相距遙遠。而兵禍不息，災患接連而至，農村經濟，宣告破產，人民生活，瀕於絕境，國難嚴重，一天厲害一天。二十年九一八，敵人又出兵瀋陽佔領東北三省，亡國大難，迫在眉睫，於是全國人民，黨內同志，無不大聲疾呼要求精誠團結，結束訓政，實行憲政，集合全國人力，共赴國難。因此二十一年十二月第四屆三中全會議決，於二十四年三月召開國民大會，議定憲法；并飭立法院從速起草憲法草案。民國二十二年立法院就組織憲法起草委員會，正式起草憲法，經過幾次的審查修改和徵求國民的批評以後，憲草到二十四年十月二十五日三讀通過。國民代表有選舉罷免大總統副總統立法司法考試監察院院長及其委員之權，並得行使創制複決之權，并設國民經濟及教育二章，以規定施政方針，保障人民權利。就其內容形式而論，都是比較進步的。但無庸諱言，也存在很多的缺點，最重要的，如人權的自由權利，仍需附有「依法律」的條件，人權自由的保障，不是為對抗立法機關的行為而設，國民經濟所規定的都是空洞的抽象的理想不切實際。後來立法院並根據第五屆中央執行委員會第一次全體會議之議決，起草國民大會組織法及代表選舉法，先後由國民政府公佈。並定二十五年十一月十二日開國民大會。積極籌備選舉。但因事實上的困

難，選舉未能如期完成，當時全國人民，對於選舉亦不大關心，但經過西安事變之後，各方面以爲要集合全國人力，挽救國難，有一致要求召開國民大會的必要，以走向民主政治的大道。至二十六年四月三十日又把憲法草案及國民大會組織法選舉法，重行修正，取消指定候選人的規定，「俾全國人民有最大之自由，以選舉其認爲適當之代表」，而增加由國民政府指定二百四十名一項，以期「野無遺賢」。重定十一月十二日召集大會，但以七七蘆溝橋事變突起，事情便擱置下來。

抗戰開始，政府即集合各黨派領袖組織國防參議會，以參與抗戰大計，後以抗戰時期，爲集合全國人民意見，動員人力物力，亟應設立民意機關。中央乃於廿七年七月七日抗戰一周年之時，在漢口召集國民參政會。第四次國民參政會在重慶開會，又議決實施憲政，並組織憲政期成會以推進憲政。

憲政運動的展望

回顧中國自有憲政運動以來，歷時三十餘年，歲月蹉跎，到現在依然沒有什麼成就。其重要原因，在清代，固然滿清政府爲把持政權沒有實施憲政的誠意；在民國時代，也因軍閥橫行，內爭外患，相繼而至，無暇顧及，但是我們分析起來，覺得歷來憲政運動所以沒有成就，尚有下列幾點，值得我們特別注意。

第一，淸末民初的憲政運動，雖也轟轟烈烈，但是這個運動僅僅限於在朝官吏，及在野名士，至多不過比較進步的知識分子，與一般人民關係至少。當時都着重於政治制度，而對於人民權利，漠然不關，故不能形成有力的運動。

第二，在軍閥混戰的時代，憲政運動，雖然也始終活躍着。但那時因爲軍閥橫行，所謂憲政運動，多做了軍閥的尾巴，失掉了眞正憲政的意義，同時爭法統，爭選擧，人民也視爲一般官僚政客在爭權奪利升官發財的勾當。

第三，過去的憲政運動，一般人都注重於憲法的內容，以致爭議紛紜，甚至鬧得頭破血流，所以嚴格說來，只是『憲法』運動，而不是『憲政』運動。

自從北伐革命成功，國民政府依據中山先生的遺敎實施訓政，以導人民於憲政的大道，實在是中國走上民主政治的一個契機。幾年來國民黨對於實行憲政的設施，尤其最近國民參政會的決議及蔣議長的表示，中國的憲政，已經透露了燦爛的曙光，今後中國人民，應該接受過去失敗的敎訓，努力來推進新的憲政運動，使其普遍於人民大衆，拋棄爭權奪利、升官發財的邪念，爲民族國家奠定萬年的基礎！求抗戰建國的勝利和完成！（『反攻』七卷三期）

中國憲政運動之史的發展

史乃展

一部近代政治史，也可以說是近代民主運動和憲政運動史，不管是從君主專制到民主共和也好，或從資產階級的民主到無產階級的社會主義的民主也好。

太平天國是失敗了，然而不能否認他是中國資產階級民主革命的先聲。戊戌政變也是失敗了，但曾使全國人民有了一個新的認識和覺悟，有限度地幫助了革命運動的展開。義和團運動結果更暴露了滿清政府腐敗無用的眞面目，爭取民族生存和提倡改革政治的要求也進了一步。

清朝末年，日本的立憲政體影響了中國官僚，他們到日本去看了回來加以稱揚，同時滿清政府不斷對民衆搾取壓迫，農民的抗捐運動和自由資產階級的立憲運動到處出現；成立許多立憲團體，要求實行憲政。滿清政府雖頒佈了所謂憲法大綱，規定君主權力，仍龐大無比，實際上只保障了君權，於人民毫無利益。就這一點點狹隘的立憲名義，其實行的準備也要推宕到十年以後，資產階級知識份子和民衆已完全窺破此種立憲徒有名無實，只有依靠自己力量來爭取憲政，推翻專制。於是辛亥革命由此而爆發。

直到武昌起義以後，滿清政府才頒佈限制君權的憲法十九條，然而遲了。巨大的民衆力量摧毀了

滿清統治，正像列寧所說的：『如果沒有民衆底偉大精神和革命的高漲，中國民主派就不能推翻中國的舊制度，就不能爭得共和國。』中華民國正是在這樣條件下開始出現於世界舞台上。

可是，辛亥革命的成功僅止於推翻滿清而已，卻並沒有建立起真正民國，因為民軍為了求表面上的南北統一和平局面，不顧後果而與擁有雄厚反革命勢力的北洋軍閥妥協了，除了清帝退位外，其餘一切封建政治機構全沒有動。民元臨時約法標明了『中華民國之主權，屬於國民全體』。成了具文，實際則為袁世凱個人獨裁的天下，民主與憲政的嫩芽，被其蹂躪無遺。

辛亥革命於民力的高漲，結果沒有產生合乎勞苦羣衆的新制度，拿民元臨時約法來說，表面上也規定了人民應享的權利和義務，同時『必要時』得以『法律』限制之。這就明明白白說當時參議院有立法權，因此就有侵犯或剝奪民權的大權。關於參議員的產生，事實上為各省都督選派，這種種全失去了民主憲政的基本精神。

民二新的參衆兩院產生，在議員和憲法起草委員中，當時革命政黨的國民黨員本居多數。由於議事革命失敗，一部分委員逃亡、被捕或處死，不能參預起草。在袁世凱武力壓制下，不經民選而由國會選袁為總統，且先憲法而產生，反革命勢力佔了優勢。於是袁世凱即下令解散國民黨，取消國民黨議員資格，不久又下令停止國會開會，解除兩院議員職務，各省省議會亦相繼被解散，另以御用的政

治會議代替，在天壇起草的憲法成了畫餅充饑的悲劇。

政治會議份子大半屬袁世凱爪牙，擊稱贊同停止兩院議員職務和約法有修改必要，於是產生了所謂約法會議，另擬袁記新約法，廢除國務院，設立政事堂。名義上的內閣制宣告解體，大總統能支配國會，造成事實上的獨裁。然而袁世凱對於大總統還未滿意，終於做起皇帝夢來了。資產階級的民主革命至此被封建勢力所斷送。凡是不能徹底革命蔑視人民意志和要求的人，應該接受這次歷史上失敗教訓，同時我們認清，袁世凱實在是民國憲政運動史上第一個罪人。

自袁稱洪憲帝號之後，雲南首先組織護國軍，迫袁世凱退位。黔桂粵蜀陝等省繼起響應，反帝制運動和獨立運動風起雲湧，袁氏乃不得不撤帝制並憂鬱而死。一個百孔千瘡的民國又算復活。不過各省軍閥是見風轉舵參加討袁運動的。君主主義勢力並未消滅，相反的，帝制餘孽卻乘機向有名無實的共和制度進攻，張勳復辟又一度危害了民國。

再次召集的國會，仍為黎元洪在北方軍閥強迫下解散，國民黨議員遂召集非常會議於廣州，成立護法軍政府，形成南北二政權對立。南方內部，統一戰線未能建立，數次召開憲法會議毫無成就，西南各省領袖貌合神離，桂系政學系處處妨礙軍政府職權，實則企圖與北方議和。其後，孫中山先生正率師北伐之際，陳炯明又叛變，使南方政府受一大挫。當孫中山由粵到滬時，發佈護法總統宣言，曾

說：「六年以來，國內戰爭，為護法與非法之爭。文不惡艱難創造之民國，竟於非法者之手，倡率同志，奮鬥不息。中間變故迭起，護法事業，蹉跎數載，未有成就，而民國政府，遂以虛懸。」民國以來封建軍閥毀法阻憲，實為政治進步一大障礙，正因為如此，更鍛鍊了中山先生革命的精神，更堅定了他實行革命政策的決心。

憲法不成立，憲政無從實現，全國變成分散混亂局面，政治失去重心，此種情形皆倚着懸空於共和幌子下的人民。民國九年起，資產階級知識份子轉向另一個方向要求實現憲政。那就是所謂聯省自治運動發展起來了。鼓吹仿傚聯邦制度的思想時常流露於各種報章刊物上。他們認為中央政府憲法草案可先由聯省自治會議定較易。中國面積大，人口多，易生爭亂，聯邦制不至妨害統一與侵犯中央權力。這理論給一部軍閥利用去了，湖南省首先通電贊同，主張予各省以自由制憲權，民國十一年湖南省政府宣言自治，着手制憲，法中明規「湖南為中華民國之自治省」及「省自治權屬於省民全體」等，省長由省議會選出四人交全省公民總投票決選，不過兩三年內實行省憲的結果，實際對湖南政治並未發生良好影響，實施憲政的困難與否，其癥結不在範圍大小。其後浙江廣東等省繼起制憲，東三省也有所謂聯合保安規約，不過自治運動本質，多是不願受當時北京政府節制以遂各霸一方的野心，當然無成績可言。人民與政治還是隔離很遠。

當時政治環境中已經有一支新的力量嶄露，就是中國無產階級政黨——共產黨。在這個時期，它同情於國民黨當時進步的民主主義運動，而採取合作態度，它認爲眞正的統一民族主義國家和國內和平，非打倒軍閥和國際帝國主義的壓迫是永遠建設不成功的。它指出軍閥藉聯省自治名義實行割據，同時另一派軍閥假統一名義壓迫南方的民主革命，兩派所假名義固不同，而各想延長武人政治的命運，則是一樣的。十年來一切政權已落各省武人之手，再主張分權，只有省稱爲國，督軍稱爲王了。於憲政是殘害而非增福。所以號召中國人民應當反對割據式的聯省自治和大一統的武力統一，首先推翻一切軍閥，由人民統一中國，建立一個眞正民主共和國。工人和農民，無論男女，在各級議會有議會有無限制選舉權，言論、出版、集會、結社、罷工絕對自由。

軍閥們是不會同情於憲政的，民國十一年直系軍閥曹錕與佩孚也喊出「恢復法統」口號，藉這個幌子把總統徐世昌逼迫下野，於是一般舊國會議員乘機恢復舊國會。在軍閥庇護下又從事於制憲事業，然而制憲未成，政變常生，因政治上利害感覺互相牽制，六年議員八年議員之爭持以及辭職取消新補等議員資格問題，都無法兩全。因此一時上海，一時北京，總於不足法定人數。自身已成不治之症，縱使湊補成數，以一個不負責任的大總統和大半數失節敗行的國會議員，如何能創造民主憲法與民主政治呢？

亦要挾賄選的時候，國會議員竟以每票五千元的代價，賣身作豬仔，並且七天內「完成」了一部憲法，造成民國憲政運動史上，最爲污辱的可恥的一頁。

十三年北京政變，段祺瑞組織執政政府，主張召集善後會議，會員三分之一以上爲臨時執政所指派，當時共產黨揭露段氏陰謀在團結皖系軍閥，以對付別的軍閥，要求在善後會議中有最大多數之國民代表：國民黨也要求應有各民衆團體代表參加，這些要求，當然不會被段氏所接受的。善後會議只通過了虛僞的國民代表會議條例，因爲種種不合理的限制，人民不相信能從此會議中産生近代憲法，條例終於變成了一張廢紙，會議根本沒有成立。至於御用的國憲起草委員會所通過的所謂憲法草案，依然是廢紙而已。

民主運動不能成功，不單國內受軍閥壓迫，同樣還有外國帝國主義的殘酷待遇，失去一切起碼的民主權利，一九二五年上海的工人提出要求撤退各國在滬軍警，承認工會，優待工人，確保華人在租界的言論集會出版自由等。爲了此種正當要求，工人階級在沒有國家力量保護的情形下用自己的血和肉向帝國主義作了英勇的鬥爭。那歷史上有名的五卅運動，香港罷工，接連而起，奠定了一九二五——一九二七大革命的主要基礎。可是大革命因革命陣線的中途破裂而失敗，封建勢力仍未能徹底剷除，依然連年擾攘不安，訓政時期中心工作中沒有完成，十幾年來始終是一黨專政局面。十七年

國民政府重要宣言中所說『全國大多數省分之地方自治，完全成立，則國家當以政權，還諸國民，使之制定憲法，組織民選之政府，是爲憲政之完成』。至今未能實現。究竟什麼原因呢？立法院長孫科於二十二年元旦發表的『實行憲政意義與國民應有之常識』一文中指出說：『吾黨（國民黨，下同）柄政數年，國人所期望於吾黨同志不可謂不殷。而吾黨同志朝夕致力於興革事業者也不可謂不勤。然而程其功效，計其時日，則不徒國人嘖有煩言，多致不滿，即吾黨同志清夜捫思，反躬自問，又何嘗不慄慄然愧汗無極耶！求其故，以爲無他，要在缺乏團結之誠心而已耳。試以數年來之政治情形觀之，其所以糾紛層出不窮者，莫不由於吾黨同志間之互相猜忌，以致小之則領袖各存歧志，而系派之鬥爭緣之而起，大之則因權利衝突，演成政潮起伏，而戰禍乃卒不能不因之而綿延。於是主義無由實施，建設無由推進，而人民疾苦則有增無已。』這情形直到抗戰以前還存在着。

十幾年來，在野政黨和全國人民，不斷要求結束訓政實行憲政，政府也曾公佈中華民國訓政時期約法（二十年）憲法草案（二十五年），和國民大會組織法國民大會代表選舉法等。但在這裏，尚有一些問題值得討論的。

抗戰以來，全國上下對憲政之需要愈益迫切，蓋不如此不足以團結全民族力量，以戰勝日本帝國主義，不單如此，連漢奸汪精衛等也企圖利用憲政來誘惑人民，打起民主政治旗幟，在僞國民黨六中

全會中說：「結束訓政，開始憲政，以完成民權主義之階段。」汪逆以「實施憲政，所以解人民之束縛」來欺騙國民，我們必需實行真正憲政，來打倒虛假的掛民主招牌的賣國賊。

共產黨很早就說明民主改革的必要，在一九三七年四月毛澤東同志報告中指出：「……製定真正的民主憲法，召集真正的民主國會，選舉真正的民主政府，執行真正的民主政策……。全國必需發起一個廣大的民主運動，而使這運動的當前目標，放在國民大會與憲法之民主的完成上。」這一貫的堅持的正確主張，為全國人民所一致擁護。

趨向民主政治，增加抗戰力量，而抗戰本身也是推動政治走上民主道路的巨大力量。兩年多的事實已證明了這點。雖然民主政治的前途還存在着一些微薄阻力，如四次參政會開會時還有人說中國人民不需要憲政，人民知識程度够不上實行憲政，或者說現在抗戰軍事時期根本談不到施行憲政等似通非通的意見，但畢竟絕大多人民意向是不同的，今年四次參政會終於通過了請政府定期召集國民大會製定憲法實行憲政案。其辦法為：（甲）治本辦法：一、請政府明令定期召集國民大會，製定憲法，實行憲政。二、由議長指定參政員若干，組織國民參政會憲政期成會，協助政府促成憲政。（乙）治標辦法：一、請政府明令宣佈全國人民除漢奸外，在法律上其政治地位一律平等。二、為應戰時需要，政府機構應加充實並改進，藉以集中全國各方人才，從事抗戰建國工作，爭取最後勝利。此議案

之獲一致通過并非偶然的。目前各階層各團體正以最大熱誠討論什麼樣的憲法是我們需要的？如何用全力協助政府來促進憲政之早日實現。政府果能順從絕大多數人民意見，付諸實施，則不單中國政治將展開新的光明，對抗日戰爭也將有決定之意義。

在簡單把過去憲政的抑揚作了一個回顧之後，我們應該記取歷史的教訓，作為今後實踐的參考：

（一）民國成立，軍閥政治和腐敗勢力的存在是內憂外患的源泉，也是政治不能進步人民永受痛苦的源泉，沒有民主政治來代替不良政治組織，則這樣狀況也無法消滅。民元後一部份民主派，不管在何種勢力下，以為只要選一個民主派的人物做總統或是選幾個民主派人物組織內閣就算民主政治實現了，但事實卻給與以否定，一些所謂民主黨不是受強力壓制，便失去了政黨節操，歸於覆敗。

（二）無原則的妥協是危險傾向，民元與袁妥協，護法軍的大權旁落於非革命的民主派手裏，這種例子舉不勝舉，每次向封建的舊勢力妥協則每次失敗。現在我們準備實行憲政，亟需團結全國人民以抗日，但對漢奸妥協投降份子絕無容留於內部的餘地，不然的話抗戰與憲政會同歸於失敗。

（三）民國以來的所謂約法憲法不算不多，有的只有形式沒有內容，有的只公佈而不實行，有的斯根本變成軍閥私人權位的工具，（如袁世凱的臨時新約法，曹錕的賄選憲法等）不顧人民需要，不顧實質，欺騙人民的國家大法無益於民衆，特別重要的是切實執行的問題。

（四）過去軍閥官僚們也常以人民知識程度不夠作為不能實施憲政的理由，於是盡量拖延，拖延的結果，倒真使人民政治文化水準永難進步，這是愚民政策。只有給人民以民主權利，在實行憲政中真正訓練人民，那才會有進步。今後決不能再蹈過去倒果為因的覆轍。至於說人民不需要，不關心憲政，那更非事實。因為如果這樣的話，為什麼有歷年的民主革命運動呢？

（五）起草憲法要號召全國人民熱烈參加討論，發表意見，這樣產生的憲法才能使人民覺得需要而發生作用。過去閉門造車的憲法不算少，但人民却不屑一顧，終成了廢紙。

（六）所有過去一切約法憲法，並不能原樣搬來應用，每一個不同的時代環境決定憲法內容，過去的約法憲法多數是站在資本階級立場上起草的。目前是全國人民參加抗戰的時代，不是任何一階級一政黨所能單獨負此巨任，憲法精神也不應以任何階級私利做出發點，而應該注意全體人民的自由權利，是消除對立，增強團結的必要條件。

（七）過去軍閥政府只顧自己私人權利，視實施憲政為對人民的施惠，以致使人民不得不把血和肉的代價去爭取。在憲政問題上，政府和人民始終站在互相對立地位，其實人權得不到應有保障，人民得不到應有自由，現代社會中不可缺的最低限度生存權利也不付予，則共和幸福國家無由建立，禍亂因素亦就永難消除了。

（『群衆週刊』第三卷第二十一期）

世界憲政運動的幾個類型

韓幽桐

憲政，是現在全中國人民迫切的要求了，所謂憲政運動，也隨着這種要求，自然的發生和成長起來。但這并不是中國特有的現象，而是在世界各國歷史上，都要經過的一個過程。落後的政治形態，經過這一過程，才能走向進步的政治形態；封建國家，經過這一過程，才能發展爲進步的資本主義或社會主義的國家。中國的憲政運動，不過是整個世界憲政運動的一部分。因此，從事中國憲政運動，固應顧及中國歷史的演進和實際的需要，但同時也不能不對於世界各國憲政運動，有所借鏡。本文的目的，便在簡單地介紹世界各國的憲政運動。

世界各國的憲政運動，可以分爲以下幾個類型：

第一，是在封建社會爛熟，衰頹，而資本主義的成分開始萌芽的時期，布爾喬亞的前哨，至少，商人階層，利用封建勢力的內鬨，而結合或追隨他們中間的一部分反專制力量，來反對另一部分專制力量的憲政運動的類型。

這可拿英日兩國最初的憲政運動爲典型的代表者。像英國的大憲章運動所表示的原則那樣，任何國家，必有若干法律，爲其政治組織的基礎，雖國王或其他統治者，也必須服從；否則國民有權對他

們施以強制之力，雖至顚覆政府，亦所不惜。這就是說，大憲章運動，已經是反對封建的專制政治的運動。但因爲這個時候，資本主義，還在萌芽時期，布爾喬亞的力量，還很薄弱，不能站在憲政運動的領導地位，結果，使這一運動，成爲英國的貴族向君主爭取政權的運動，而所謂大憲章，也就變成了貴族和君主之間的權利分配的協定，獲得利益的是貴族，不是平民。其後，一六四八年——一六八八年的英國革命，原是布爾喬亞基企圖在所謂下院這一機構裏，鞏固自己的政治的支配。它使英王加爾被處死刑，克林威爾成了支配者。但克林威爾的支配，並不是極左翼的支配；這一運動的結果，極左翼仍然是失敗了，布爾喬亞基並沒有眞正獲得勝利。他們的澈底的勝利，是在一八三二年選舉制度改革之後。這就是說，以前的憲政運動，還不是以布爾喬亞基爲主力的憲政運動。

日本憲政運動的開始，在形式上，和英國採取了相反的方式，它不是反對君主的鬥爭，而是在所謂『尊王復古』的口號之下，擁護君主的運動。從反對專制政治的代表者，封建將軍的所謂『倒幕』運動起，經過削弱乃至打破一般諸侯的力量的『廢藩置縣』運動，直到布爾喬亞基和封建勢力苟合，而採用了以當時歐洲最反動國家普魯士的制度爲基礎的伊藤博文所起草的憲法止，都沒有像英國那樣含着反對『天皇』這個君主的意義。在憲法中，明白規定整個政權屬於『天皇』，政府僅僅對『天皇』負責。即憲政運動的結果，是在君主立憲的招牌下，保障了君主的封建權利。但日本最初的憲政

運動，在本質上，依然和英國最初階段的憲政運動一樣，主要是封建勢力之間的鬥爭。直到現在，這種性質還存在着。

總之，這一個類型的憲政運動，是在封建的土壤上發生和成長起來的。布爾喬亞基本身的力量，還不強固，不能站在運動的領導地位，因而也就不能享受運動的成果。

第二，是在資本主義已經成熟而要突破封建制度的桎梏，由布爾喬亞領導着的反對封建的憲政運動的類型。這可拿法國革命和美國獨立為典型的代表。就法國而言，則如人權宣言所說：「一切政治的結合之目的皆在保全天賦的非時效的人權，此人權即自由，財產，安寧，及反抗壓制之權」（第二條）；「一切主權之淵源，本來屬於國民」（第三條）；原是一種進步的民主的憲政運動。但它同時也是保障布爾喬亞基的權利，特別是私有財產權的運動。所以人權宣言第十七條會說：「財產為神聖不可侵犯的權利。」不過在布爾喬亞基的憲政運動範圍內，法國的憲政運動，是最徹底的運動。這一運動的結果，把妨礙和阻止布爾喬亞基發展的封建體制，從根本上推翻了。它根本剷除了舊制度的支配者；改革建築在少數封建領主的利益的基礎上的國家制度；把國家交還給成為市民社會構成員的獨立的個人。在一切的變革上，布爾喬亞基澈底地獲得了勝利。在這個時期的所謂勝利，是市民的私有財產對於封建的領有的勝利；是商品的生產流通的自由對於基爾特的限制的勝利；是企想平等地獲得

土地之自由所有的勤勞農民，對於把他們束縛在土地上實行榨取的領主的勝利；是平等的人類對於差別的，階層的身分制度的勝利；是婦女對於男性支配的勝利；是啟蒙勢力對於迷信傳統的勝利；是產業對於騎士的英雄的遊惰的勝利；是市民的平等權對於中世紀特權的勝利；是自由的民主共和國家形態對於貴族政治，專制政治的勝利。總之，它是一方面，保障自由權利，另一方面，保證私有財產的徹底的布爾喬亞基的勝利，在當時，是一個偉大的進步。這種布爾喬亞民主政治的成功，固 不是解放人類的最後形態，但卻是在以前的社會秩序與階級社會的範圍內的人類解放的最後形態，就美國而言，獨立運動，也和法國革命一樣，是一種民主的憲政運動，故獨立宣言中會說：「人之生也本為平等，且有神授不可讓與的權利，如生命權，自由權，及努力獲得幸福之權。我們要確保這種權利，故設立政府。政府的努力，乃基於被治者的同意，受其委託的；故政府若違反此種目的，則人民儘可加以變更廢止，別立新政府。」然而，這種運動，同時，也是保障布爾喬亞基的權利的運動。一如英議員塔爾格所說：「憲法會議的領袖們，不是要建設民主主義的人民統治機關的，他們是要建設私有者的政府，而不是要確立人類的權利。這種事實，已由構成憲法會議的各個人的社會的立場表現出來。在他們中間，四十人，是革命紙幣的所有者，十四人，是大規模土地投機業者，二十四人，是高利貸者，十一人，是商人，十五人，是奴隸所有者，憲法會議的要人，華盛頓本身，就是奴隸所有

者，土地投機業者，也是大量革命紙幣的所有者。」不過無論如何，在當時，英國的憲政運動，使德是進步的運動。

第三，是隨着資本主義發展到更高的階段，普羅萊塔利亞的力量，也逐漸增大，領導着一種反對封建勢力乃至資本主義制度的，要求民主權利，而由於布爾喬亞基的「讓步」或「協力」，遂以勞資「妥協」或「合作」而終的憲政運動的類型。這可拿歐戰後的德國爲典型的代表。德國革命的收穫，憲政運動的成果，魏瑪憲法，一方面，實現普羅萊塔利亞的部分要求，他方面，仍保障布爾喬亞基的部分權利；一方面，保護財產的自由，他方面，復限制財產的所有和使用。例如該憲法第一五三條第三項規定：「所有權之行使，同時須增進公共福利」；又如第一五五條第三項，第四項規定，凡不勞而獲的財產，如鑛產的埋藏，自然的利潤，以及地畝不因勞力或資本而增長的價值，得以法律移爲公有；都不外是要在資本主義許可的範圍內，求勞資雙方的「妥協」。事實上，德國在革命後，布爾喬亞集團和普羅萊塔利亞黨的聯立政權，築成了德國政府所走的「常道」。但它不像考茨基[illegible]時期，是由純粹的布爾喬亞權力，轉移到純粹的普羅萊塔利亞權力的過渡階段，而是布爾喬亞基爲了將來奪回政權而養精蓄銳的讓步時期。結果，它的目的達到了。普羅萊塔利亞，終把政權讓渡給布爾喬亞基。

第四，是普羅萊塔利亞特以革命手段，推翻舊政權，樹立新政權的憲政運動的類型。這可拿蘇聯

爲典型的代表者。在蘇聯也和在德國一樣，是以普羅萊塔利亞特的力量爲中心的民主政治運動。但他們不像德國的社會民主黨一樣，和布爾喬亞甚妥協，而是採取了革命的方式。在革命成功後，首先樹立起勞農專政的大多數人的民主的憲政；現在，隨着布爾喬亞甚的消滅，而更進一步實現了澈底的全民的憲政。在蘇聯的舊憲法中，曾經「剝奪資產階級的政權與財權」，曾經禁止「剝削階級與一切政權」，曾經「剝奪地主，富農，白黨，牧師等的選舉權」，這是前一階段的憲政的特徵。要在現在這一階段，則由於在布爾喬亞甚消滅後，所剩的「工農二個階層的互相融洽」（斯大林報告），在新憲法中，實現了普遍的，澈底的民主政治。

最後，是半殖民地和殖民地的憲政運動的類型。這一類型的憲政運動，是比較前述幾個類型，更加濃厚地含着民族運動的意味，即民主運動和民族運動，不可分地聯繫着，甚而民族運動，成了民主運動的前提。因而這一運動的擔當者，不是某一特定階層，而是各階層的聯合戰綫。他們的運動，已經成功的，如土耳其是；還沒有成功的，如印度是。我們中國大體上也不能不屬於這一類型，所以憲政運動的意義，也不僅是對內的民主運動，同時也是對外的民族運動；尤其在抗戰的今日，憲政運動，固然它的本身，便是民衆要求的目的，而同時，也是爭取抗戰勝利的手段。從而擔當這一運動的責任的，也不單是某一特定階層，而是全體民衆。

（二十八年十月二十八日「新蜀報」）

國民大會

值得注意的中山先生主張的國民會議的精神

——關於國民大會問題的商榷——

柳　湜

一

召集國民大會是中國國民黨的既定政策，這一個會的提出人就是孫中山先生。雖然這一會議到現在還沒有正式召集成功，可是它一則見於『建國大綱』的規定，一則佔有『中華民國憲法草案』第三章的篇幅，也是國民黨對於孫中山先生手訂的政策並未有所改變。時至今日，國民參政會又復通過了『召集國民大會實施憲政』案了，這就說明了國民大會之要求，不僅在過去是需要，而且也是當前的需要。今日國民參政會所提出召集國民大會，不過是繼承孫先生的遺志，適乎全國人民之要求，並不是一個新的東西。

為了適應當前中國特殊環境，關於今後國民大會之召集，我以為對於中山先生主張的國民會議的精神，特別值得我們的注意，玆特提出，以供國人的參考：

中山先生除確定國民大會於建國大綱之內外，還於民國十三年提出過國民會議的號召。那年是中

國軍閥混戰最烈的一年，有江浙齊盧之戰，奉直之戰，到十月馮玉祥率國民軍入北平，時局才發生了一種新的轉變。中山先生一向是『主張和平統一的人』，他反對抱着『武力統一』迷夢的軍閥曹錕與吳佩孚，反對『七年以來』，『以力征營天下，竟不惜與民衆爲敵，屠殺工人學生，以摧殘革命之進行』（見北上宣言）的軍閥暴政，這時曹吳被民軍推翻了，孫先生認爲這是『和平統一的機會』的到來，於是有國民會議之提出，先生並認爲這是『國民革命之新時代』與舊時代之劃分期，『國民會議開得成，中國便可和平統一，國民會議開不成，中國便要大亂不已』（見『學生當贊成國民會議』演講），於是『單騎來上海』，『單騎到北平』，『以極誠懇的意思』，發佈『北上宣言』，『去同全國人民謀和平統一』。

根據先生對國內環境深刻的認識，他看出了時局發展的兩個前途，一個是『時局發展之利益歸於國民，一掃從前各派勢力瓜分利益及壟斷權利之罪惡』，使『國民之需要充分表現，一掃從前各派包攬把持，隔絕羣衆之罪惡』，抑即『和平統一』；一個是軍閥混戰下去，『中國便要大亂不止』。

先生把握了以上的關鍵，認爲要挽回歷史發展的逆轉，那只有靠人民的力量，要人民『派出代表來公同組織會議，在會議席上公開的來解決全國大事』（號召國民會議之演講），『人民應該不錯過這個機會，放棄這種權利』，此外別無其他道路。

國民會議就是那時『解決全國大事』唯一重要的路。

但是要人民都能講話要怎樣才有可能呢？『人民派代表來公開組織會議』，這會議應該採取怎樣召集的方法呢？

先生說：『說到中國人數，向來都是稱四萬萬，但是真正戶口册，總沒有調查清楚，如果用的確的人數做基礎，不是短時間辦得到的事。』他同時反對那種有名無實的從前國會選舉議員的方法，認爲那是『太草率』，有野心的人，自己『到各省四鄉去運動』，那樣產生出來的人，自然是『不顧民利，只顧私利』，『不做別事，只要有錢，便去賣身』，先生認爲當時還不够普選的條件，國民會議就不能高調人民直接選舉，但國民會議不能不有比較堅固的民意基礎。他認爲『全國已成的團體做基礎』，那是當時唯一可能達到的，並且也是最合理的。他列舉了下面九類團體：

一、現代實業團體，二、商會，三、教育會，四、大學，五、各省學生聯合會，六、工會，七、農會，八、共同反對曹吳各軍，九、政黨。（見『北上宣言』）同時孫先生在演講中還補充說到，『另外沒有列入的團體還是很多』，『如果調查之後，認定是很完全，當然可以參加會議』，所以先生提出的團體，實在不僅限於這九種，是富有伸縮性的。

在國民大會以前，並提出了先開預備會議，並注意到一切先決條件，即保障各地人民團體組織，

言論，選舉，提案，宣傳之自由，大赦政治犯。

這就是孫中山先生對於國民會議偉大的見解和全部的輪廓。

二

現在我們用歷史的眼光來看中山先生對於當時時局之認識以及國民會議之主張。不能不感到先生的偉大處。國民大會在今日仍被國民參政會之提出以及博得全國人民的擁護，那的確不是偶然，它是中國民主運動中不能缺少的一部份，我們的憲政運動，由於中國特殊的歷史條件，也必經過國民大會才能達成。孫先生在召集國民會議中所給我們的一切指示，雖然到了今日，在國民大會召集時也依然有可供我們參攷的地方。我們在研究今次國民大會召集方法以前，尤不可忽略先生的這一指示，尤不可不以『北上宣言』以及先生的演講等歷史文件作為我們研究並確定實施方針的基礎與根據，離開這一基礎，一切企圖抽出國民大會的民主的內容，或革命性，那都是不忠於先生的革命主張。

今日中國國內環境是怎樣的呢？

今日中國國內環境當然與民國十三年有很大的區別，但中國民主運動尚未完成，卻還是事實。今日中國國內環境的特點，是中國在抗戰中已完成了中山先生主張的『和平統一』，並且這是歷史上沒

有的全民族的精誠團結，但同時是在和强敵作生死的鬥爭。當前時局發展的方向也有兩個前途，一個是堅持抗戰取得最後勝利，使中國民族獲得獨立，自由，解放，建設三民主義共和國，完成三民主義的大業，一個是不能堅持抗戰，企圖中途妥協投降，或被敵打敗，將中國淪為殖民地。所以「和」與「戰」這兩種傾向的鬥爭，自「七七」起，通過兩年餘的抗戰，至今依然存在，並且仍為時局變化的中心，雖然，今日全國人民堅强意志，前方將士英勇果敢的行為，以及最高領袖的英明堅決，歷史的逆流，不會有發展的前途，但它却有妨礙抗戰，阻止或延緩勝利到來的作用。

為了要使「時局發展之利益」歸於民族、國家和國民，一掃當敵寇和國際陰謀家的誘降以及不忠於民族國家的份子妥協投降的陰謀，應抗戰之需要，充分推進全面全民族的動員，使人力物力，充分的發揚，達到爭取一步一步勝利的完成，抗戰建國事業的完成，那我們今日也只有依靠人民的力量，依靠全國各階層各黨派間更進一步的團結。

今日國民大會就是在以上的要求取得根據，它是解決當前抗戰建國大業唯一重要的路。

歷史發展到了今日的階段，更明白的顯示我們，民族解放，民主自由，民生幸福的要求，是不可分的，這正是三民主義本身不可分割性的基礎。抗戰在表面看來只是民族鬥爭，與民權民生無關，實則我們要達到抗戰勝利，就得動員全體人民起來，這就得先給與人民民主的權利同、時非改善民生不

日。所以我們說「抗戰建國」不可分開，抗戰與民主也不可分開。建國必於抗戰中奠下基礎，民主立國亦必完成於抗戰過程中。這是中國歷史條件決定的。因爲中國民主革命尚未成功之故，我們表現民主權運動的方式，皆不能不是國民大會，所以我說國民大會在今日的提出，不是新的東西，不過是中國努生理想的實現。

三

但是，我們今日召集國民大會應該採取什麼方法呢？

自然，最好的方法是全國人民直接用無記名投票的選舉法，選出眞正能代表民意的代表，組織大會。

不過，我以爲今日我們還缺乏直接選舉方法的條件，還不能不採國民會議的方法：

第一、可用的確人數做基礎的不可能，這不僅是全國戶籍調查仍未完成，與民國十三年無異，並且戰爭變動了中國的版圖（我們有了淪陷區），移動了全國的戶籍，選舉區公正的劃分已不可能。

第二，地方基層封建的勢力仍然存在，今日的保甲不能作爲地方選區的基礎。所以每縣市及同等區域各選出代表若干人的方式是不能眞正代表民意的，因爲這樣，仍會有人利用封建勢力，「到各省

四鄉去運動』，產生出的代表，自然不能成爲人民的代表。

第三，用指定，指派，推薦的方法又失去了民主的精神，並且也缺乏公正的標準。

第四，今日各黨派還沒有取得法律上公開競選的地位。

因此我認爲國民大會代表的產生與大會的組織，還是『用全國已成的團體』以及『認定是很完全的團體做基礎』爲最公正，適當，也最適合戰時的環境。

至於中山先生列舉的那九類團體，是否也可以完全不變動呢？自然不是的。那九類團體在當日的確是能夠代表那時的社會各方面，不過，在今日就不完全相同了。今天『全國已成的團體』，我以爲已有下面的改變：

第一現代實業團體，第二商會，第九政黨，自然還可照中山先生的分類，第五各省學生聯合會，第六工會，第七農會，在名義上事實上都有改變，今日的全國學生的組織，已有全國學生抗敵聯合協會，各戰區學生抗敵協會，還有各種青年團體；工人方面，除工會外，也還有工人抗敵協會，農民方面亦復如此。第八共同反對曹吳各軍，今日可改爲參加抗戰各方面軍隊。第三教育會，第四大學，在今日可改爲文化界抗敵協會，全國教育界抗敵協會。這裏要增加的也許還很多，如婦女團體，海外華僑，國內各民族單位，以及各戰區特殊環境下的團體，國內有基礎，有羣衆，對抗戰建國已出了不少

力量的各種團體等，都應讓他們參加會議，我們不應放棄一個足以代表一部份社會力量的單位。

雖然，這裏還祇是從原則方面來考慮這一問題，至於合法團體如何確定，用什麼做標準，各團體代表的名額多少，那一切具體的問題，都有待于今後的商討，現在我們不過就中山先生對國民會議提出的原則，略加一點補充，作爲個人的私見，以就教於社會各方面人士之前，因此，我所注意的還是屬于基本原則的一部份，還是屬于中山先生的原則，希望大家重視中山先生所定下的「用全國已成團體做基礎」這一國民大會代表產生法和組織法。

關于基此原則上應討論之許多具體問題，我以爲還也可以採取中山先生的主張，先開一個預備會議，爲了不過於拉長時間起見，這一預備會可以放簡單些，僅集合今日各黨派各有力團體的少數代表，先來一種集議，專門討論代表產生以及名額分配諸問題。因爲這些具體問題，也決不是隨便可以解決，少數人可以決定的。

最後，我要引中山先生的名言來結束本文：

「我們國民若還要失去這個機會，還不講話，便是放棄主人翁的權利」。「要靠我們國民自己，所以我們才發起這個會議」，「要這種主張能够完全實行，就要全國有智識的階級來奮鬥」。

（「全民抗戰」第九十三號）

國民大會的性質和任務

張友漁

一

自國民參政會第四次大會通過『請政府明令定期召集國民大會，制定憲法，實施憲政』議案後，全國民衆莫不切盼其成爲事實。最近六中全會已決定於明年十一月十二日召集國民大會，足徵國民黨是能尊重民意，願實施憲政的。本來，當民國十九年，蔣委員長在開封軍次，電請中央，召集國民會議的電文中，已說到：『故本黨於此可徵詢全國國民之公意。準備以國家政權，奉還於全國國民，使國民共同負責，以建設我三民主義之國家。』而孫哲生院長於民國廿二年元旦所發表之『實行憲政與國民應有之常識』一文中也說：『第在此國難當前，必須集中國力，共救危亡之策，自應採取最適合集中國力之制度。余於去春曾提出抗日救國綱領，主張於最短期間，結束訓政，籌備憲政之開始。此次三中全會，復本其意，提出集中國力，挽救危亡一案，亦以籌備憲政開始，爲其前提，業經全會通過，自可按步進行。』是實施憲政，還政於民，原爲國民黨早願實現的夙願，固不待國民的要求。民國二十五年，國民黨第五次全國代表大會，已決議定期召集國民大會，實施憲政。『徒以抗戰軍興，

宣布展緩』。現在召集國民大會，不過是舊事重提罷了。我們相信，召集國民大會，殆爲確定事實，特無特殊障礙，決不會發生問題。所成爲問題的，只是將召集怎樣性質的國民大會，和這個國民大會將擔負着什麼任務？

二

首先，就國民大會的性質而言，在孫中山先生的遺教中，我們可以發現性質不同的三種國民大會或稱國民會議。第一種，是建國大綱第二十四條所規定『憲法頒布之後，中央統治權，則歸於國民大會行使之』的國民大會，也就是五權憲法講演，所列治國機關系統圖中的國民大會。它是在憲法制定後，依據憲法規定，行使四種民權，即『對於中央政府官員有選舉權，有罷免權；對於中央法律，有創制權，有複決權』的國民大會。第二種，是建國大綱第二十三條所規定：『全國有過半數省分，達至憲政開始時期，即全省之地方自治，完全成立時期，則開國民大會，決定憲法而頒布之』的國民大會。它是在全國過半數省分達至憲政開始時期後，根據立法院的草案，以決定而頒布憲法的國民大會。第三種，是北上宣言所號召『召集國民會議，以謀中國之統一與建設』的國民會議。它是在憲法未制定前，以會議『解決全國大事』的國民大會。在這三種國民大會中，前一種，是憲法制定後，依據憲

法而產生，『行使憲法所賦予之職權』的國民大會，不是我們在這裏，所要討究的對象。我們所要討究的，只是後二種的國民大會，因為他們都是先憲法而存在，不是產生於憲法，而是產生憲法的國民大會。

這二種國民大會，他們的性質，也很明顯地、是不一致的。建國大綱第二十三條所規定的國民大會，是為了決定和頒布憲法而召開的，因而它的主要任務，便是『制憲』，它的本身差不多成了一個『制憲機關』。但北上宣言所號召的國民會議，却不是把『制憲』，做為它的主要任務，而是把『解決全國大事』，做為它的主要任務。即孫中山先生主張召集國民會議，是要『謀中國之統一與建設』（北上宣言）；是要『在會議席上，公開的來解決全國大事』（號召國民會議之演講）；是要『在會議席上，第一，打破軍閥，第二，打破援助軍閥的帝國主義』（同上）；是要把『全國軍隊如何改編，如何遣散，如何化兵為工，都做為『會議中的條目』（同上）；尤其是要把國民黨『第一次全國代表大會宣言所列的政綱提出於國民會議，期得國民澈底的明瞭與贊助。也就是中山先生號召國民會議的目的，主要是在抓着『北方事變』的機會，謀和平統一的實現，亦即用和平奮鬥的方式完成國民革命的任務。這一主要目的不能實現，便談不到『制憲』，因為中山先生深知『憲法之成立，惟在列強及軍閥勢力顛覆之後』（中國國民黨第一次全國代表大會宣言）。因此，這一種國民大會（即國民

會議），不是單純的制憲機關。

那麽，目前所要召集的國民大會，將是這二種國民大會之中的那一種呢？我以爲都不是。它既不是單純的『制憲機關』，也不能完全漠視『制憲』的任務。它應該是一方面『制憲』，他方面解決實際問題的，抗戰建國並重的會議。因爲它不是像建國大綱第二十三條所規定，在『全國有過半數省分達至憲政開始時期』所召集，所以不是單純的『制憲機關』；它也不是像北上宣言所號召，是要拿會議方式，完成革命任務，而是由國民政府所召集，所以不是國民會議式的國民大會；依國民參政會第四次大會閉會詞，對於召集國民大會的說明，是一方面爲了『提高民權』，他方面爲了『適應抗戰』，因而它是兼有『制憲』和『解決實際問題』二種性質的國民大會。

三

國民大會的性質，既如上述，我們可以進一步來研究它的任務。國民參政會第四次大會的決議案，只說：『請政府明令定期召集國民大會，制定憲法，實施憲政』。沒有明白指出，國民大會的任務，究竟是限於『制憲』，還是在『制憲』以外，並可行使其他職權，負有其他任務。它大概是以民國二十五年公佈，二十六年修正的國民大會組織法爲根據的。依該組織法未修正以前的規定，是：

『國民大會制定憲法及行使憲法所賦予之權利』，但經修正後，則爲：『國民大會制定憲法，並決定憲法施行日期』（組織法第一條）。但可以解釋爲它的任務，只是『制憲』；『制憲』以外，不得過問任何實際問題。這在民國廿六年四月三十日修正該法的時候，是相當適合實際情況的。因爲當時國內已經統一，抗戰又未開始，完全是平時狀態，在政府看來，沒有必須立刻提交國民大會解決的問題。國民大會只須專意『制憲』便夠了。一切問題，都可等到『憲法頒佈之後』，『依據憲法』來解決。但是現在已經過二年以上的期間，並且是對外抗戰的戰時，一切情況，都起了重大的變化，國民大會的性質，也隨着起了變化，國民大會組織法所規定的它的任務，自也不能不重新斟酌了。抗戰以來，政府曾經修正和廢止了許多抗戰前的重要法令。例如危害民國緊急治罪法，在抗戰以前，是非常重要的法令，而在抗戰以後，宣布廢止了。那麼，國民大會組織法，也不是絕對不可修正的罷？依我們的意思，在目前看來，國民大會組織法所規定的國民大會的任務，一方面，意義稍欠明瞭，他方面，範圍似嫌狹隘。就前一方面說，所謂『制定憲法』，究竟是僅有可決或否決全部憲法草案的複決權呢？還是也有修正憲法草案乃至另提憲法草案的起草權（即創制權）呢？本來所謂『制定』，應該包括『起草，修正，複決』三種手續在內。但有時，也許解釋爲只有複決權，而沒有起草權。如果我們的國民大會組織法的規定，將來，也被這樣解釋起來，則可能發生以下的弊病。即（一）假使憲

草本身不甚完善，而國民大會予以通過，勢必妨礙建國大業；（二）假使國民大會否決憲草，勢必耽擱時間，以致影響抗戰；（三）假使政府堅持原草案，則只有解散國民大會，勢必惹起更大糾紛；（四）假使國民大會不顧組織法的規定，而自行起草憲法，決定而頒布之，則有傷政府威信，甚或影響團結。當一七八七年，美國費城會議時，依照召集會議的康格雷的決定，原只能建議修改當時美國十三州的中央憲法，而不能起草新憲法，但參加費城會議的人們，竟不顧康格雷原來的決定，而重新起草了一個新憲法，交付各州人民批准。這是我們應該引以爲鑒的。爲了防止發生上述的這些弊病，我以爲對於國民大會組織法第一條的規定，應該加以『補充』或『說明』，使在所謂『制定』內，包含着『修正』和『起草』。其次，所謂『並決定憲法施行日期』的規定，似乎可以刪去。我想原來把它列入條文內，不過是爲了替代原組織法的『及行使憲法所賦予之權利』，未必是眞正認爲有必須規定的必要。但因爲條文內有這麼一句，存在着，遂可能引起下述的疑問：即國民大會『制定憲法』後，是不是立刻實行呢？本來，這應該是不成問題的。依建國大綱第二十三條規定：『則開國民大會，決定憲法而頒佈之』；第二十四條規定：『憲法頒布之後，中央統治權，則歸於國民大會行使之』；第二十五條規定：『憲法頒布之日，即爲憲政告成之時，而全國國民則依憲法，行全國大選舉，國民政府，則於選舉完畢之後三個月解職，而授政於民選之政府。可知『決定憲法』，『頒

布憲法」，「實行大選舉」，「授政民選之政府」，都是緊密聯繫，沒有間斷的。國民大會既已「制定憲法」，當然立刻「頒布」，「施行」，無須再「特別來決定憲法施行日期」。有這一句規定，反會使人懷疑到政府有延期實施憲政的意思了！

就後一方面說，以兼具上述二種國民大會的性質的國民大會，而它的任務，僅限於「制憲」，似乎有些範圍太狹。現在，爲了完成抗戰建國的大業，而召集的國民大會，自更不應於「制憲」之外，不再賦予其他必要的權限。因爲，第一，這次國民大會的召集，既不是僅爲了「實行憲政」，而且是爲了「適應抗戰」，則對於抗戰時期的對內對外政策，政府施政方針，自應有所與聞與決定；第二，以半民意的政府諮詢機關，國民參政會，政府還應把「對內對外之重要施政方針，於實施前，提交決議」（國民參政會組織條例第五條），何況最高民意機關的國民大會呢？第三，就歐戰後的各國先例看，所謂制憲機關的國民會議，或制憲會議，沒有不是在制憲期間，便同時兼行普通立法和監督政府等種種職權的。即就我國二十年在南京召集的國民會議說，也是一方面制定了訓政時期約法，他方面議決了不少有關實際政治的決議案，這次召集的國民大會，自不必成爲例外；第四，就建國大綱第二十三條，第二十四條及第二十五條等條文解釋，在「制定憲法」以前的國民大會，雖似僅應行使「制憲權」；而在「憲法制定之後」的國民大會，乃能「行使中央統治權」；但制憲的國民大會和憲法制

定後的第一屆國民大會是一還是二？在建國大綱的條文中，不能明白看出來。第二十五條所謂『依憲法行全國大選舉』，實[illegible]指選舉總統，未必是改選國民大會。孫文學說第三章，曾說：『憲法制定之後，各縣人民投票選舉總統』，也即建國大綱所謂『大選舉』。那麼，『制定憲法』的國民大會，在中山先生的意思，也許就可變成憲法制定後的第一屆國民大會，即不僅有『制憲權』，而且可以『行使中央統治權』了。未經中央刪改以前的『五五憲草』曾於第一百四十二條中規定：『第一屆國民大會的職權，由制定憲法之國民大會行使之』，當即為這種見解的具體表現。關於這一點，在一般法理上，是否說得通，這裏，不必詳究。但如前所述，目前所要召集的國民大會，原兼有二種性質，則以制憲機關，同時實行其他職權，未為不可。第五，依建國大綱第十四條規定：每縣地方自治政府成立之後，得選國民代表一員，以組織代表會，參預中央政治』。以此類推，可知在『制定憲法』前的國民大會也未嘗不可過問『中央政治』了。第六，就適應抗戰需要，特別召集起來的國民大會，而在制憲期間，不能與聞中央政治；一切實際問題，都要等到憲法制定後，另行召集國民大會去解決，似亦緩不濟急。因此，我們認為國民大會的任務，應不限於『制憲』。但也不必像未經修正以前的組織法那樣，規定它『並行使憲法所賦予之職權』。因為第一，在憲法制定以前，既無『憲法』，那有職權？既無所謂職權，行使什麼？結果，規定等於不規定；第二，以『制憲機關』，同時，又是憲法之

下的機關，也難免發生流弊。那麼，應該怎樣規定呢？應該具體地規定：國民大會的職權，爲：（一）制定憲法；（二）審核，決議政府對內對外的重要政策，施政方針；（三）行使中央統治權即四種民權等。

四

和國民大會的任務相關聯，爲國民大會的任期問題。在未修正以前的國民大會組織法裏，沒有明白規定。當依當時的五五憲草所規定，制憲的國民大會，既爲憲法制定後的第一屆國民大會，則其任期，自可解釋爲六年。修正後的國民大會組織法，則改爲『會期完畢，任務終了』（第十一條），即只有十日至二十日的任期。前者太長，後者太短。似應規定爲國民大會的任期，到憲法制定後，新國民大會召集時爲止。

以上，僅就國民大會的性質和任務，略陳鄙見，至於國民大會應如何組織，國民代表選舉應採如何之方法，自當另文討論。（『全民抗戰』第九十八號）

關於國民大會組織法和代表選舉法的意見

張友漁

一

中國國民黨第五屆中央執行委員會第六次全體會議，根據中央常務委員會提議，決議：『定中華民國二十九年十一月十二日，召集國民大會，代表選舉事宜，限二十九年六月底辦竣。』大會宣言亦謂：『召開國民大會為本黨多年一貫之期望。本黨總裁在民國二十一年長城戰役以後，即提出加緊完成訓政，提早開始憲政之主張』。『自民國二十二年，開始起草憲法草案，二十三年公布初稿，二十四年及二十五年迭有關於國民大會之決議』。『二十六年國民大會之召集，本已確定日期，抗戰既起，衛國為先，選舉事務，遂致停頓』。『本會議今特鄭重決議，期於民國二十九年，召集國民大會，以期早日制定憲法，俾於抗戰勝利接近之日，完建國工作未竟之功』。可見召集國民大會，不僅是全國人所要求，並且是國民黨的夙願。現在，既經六中全會鄭重決議，定期召集，倘無特殊變化，當不至再度延期。目前的問題，已經不是國民大會是否召集的問題，而是國民大會應該怎樣召集和應

該召集怎樣的國民大會的問題。具體地說，就是國民大會組織法和國民大會代表選舉法，應該怎樣地規定國民大會的組織，任務，和任期以及國民大會代表的產生方法，當選條件等等的問題。

民國廿五年公佈，廿六年修正的國民大會組織法和國民大會代表選舉法，它的內容，在當時，也許是妥當的，適合實際需要的；但經過二年以上的長期抗戰，隨着客觀形勢的變化，國民大會本身的任務，也不能不發生變化，從而二三年以前所公布和修正的這兩種法律，當然也未必還能完全適合實際的需要，而不能不有所修正了。例如孫中山先生在民國十三年四月手訂的國民政府建國大綱中，原規定以每縣國民代表一人，組織國民代表會乃至國民大會（參看五權憲法講演），而在同年十一月，北上宣言中，則號召以各團體，各軍隊，各政黨以及大學的代表，組織國民會議；因客觀形勢不同，而主張也隨着不同。到民國二十年，在蔣委員長主持之下，召集國民會議於南京時，則又採取「地域代表制」，而不採取「團體代表制」，即代表總額為五百二十名，由各省選出者四百五十名，各市選出者，二十二名，蒙古選出者，十二名，西藏選出者十名，在外華僑選出者二十六名，沒有所謂團體代表。這些都無非是為了適應每一個時期的客觀要求，並不是拘泥某一個人的主觀成見。即就這次公布和修正的國民大會組織法和國民大會代表選舉法而言，它本身在公布後，便已經過一次修正，決不是「金科玉律」，不許更動一字。那麼，在二三年以後的今日，客觀形勢不同，政府必且再加一度修

正，自無問題。因此，我們願提出一些意見，以供政府採擇。

二

首先，關於國民大會組織法，我們覺着有應該重加斟酌的幾點：第一，該法第一條，原定國民大會任務爲「制定憲法及行使憲法所賦予之職權」，後來修正爲「制定憲法，並決定憲法施行日期」，這在當時，或爲適當的修正，而在現在，則將使國民大會的召集，失掉它的主要意義。關於這一點，我們在本刊前期，國民大會的性質和任務一文中，已經詳陳，這裏不再贅述。所要補說一句的，是該法第十二條原規定：「國民大會，非有代表過半數之出席，不得開議，其決議以出席代表過半數之同意爲之；憲法之通過，應有代表三分之二以上出席，並經出席代表三分之二以上之同意爲之。」是在通過憲法以外，還可有所決議，也就是它的任務，不僅是限於制定憲法了。所以第一條的規定，應該像我們在本刊前期中，所主張的那樣，加以修正。第二，該法第三條第一項規定：「中國國民黨中央執行委員，中央監察委員及候補執行委員，候補監察委員，爲國民大會當然代表」，似乎也和目前召集國民大會的精神，不甚吻合。本來國民大會和與國父所曾號召的國是會議，段祺瑞所曾召開的善後會議，以及國民政府在洛陽所召集的國難會議，性質不同。那些會議的構成分子原無一定限制，而國

民大會的構成分子，則必須是國民自己所選出的代表，纔名實相符。所以中山先生對於國民大會，則主張由每縣人民選舉代表，對於國民會議，則主張「由各團體（並包括軍隊，政黨，大學）之團員直接選舉」，而於段祺瑞所召集的善後會議之「構成分子，偏於實力一方面，未免忽略民意」，深致不滿。假使國民大會前有不經國民選舉的代表參加，恐怕不是中山先生的本意。自然，國民黨不應該放棄它的建國任務，不應該不在國民大會中起領導作用，不應該使中央執監委員，候補中央執監委員，站在國民大會的外面。但是這應該經過競選方法來爭取，不應該採取選舉以外的辦法。蘇聯新憲法頒布時，曾有人憂慮「敵視蘇聯的分子，混入蘇聯國家最高機關裏去」。斯大林的解答，是：「還有什麼可怕呢？怕狼，便不要到樹林裏去！」「如果在某些地方，民衆會選上了敵視蘇維埃政權的分子，那就是說我們的宣傳工作，做得太壞了！」「這就是說，應當工作，而不應當叫苦，應當工作，而不應當等待以行政上的命令方式，把一切都準備妥當。」國民黨也應該有這樣的精神，這樣的自信。我們的訓政，雖然，還沒有十分完成，但如國民參政會第四次大會閉會辭所說：「我全國忠勇軍民，莫不擁護三民主義，努力抗戰工作」，可見決沒有人會無條件地反對奉行三民主義的國民黨的。因爲國民黨的中央執監委員和候補中央執監委員，由於黨在國民中的信望和自身努力革命事業的勳績，無疑地，競選的結果，是可以當選爲國民大會代表的。又何必經過「行政上的命令方式」；而以「當然代

表」的資格，參加國民　會，徒貽反對者以口實，且失一般人的同情呢？第三，該法第十一條規定：「國民大會於會期完畢，任務終了」，也就是說，國民大會代表的任期，只是會期內的十日至二十日。這似乎太短了，應該延長到下屆國民大會召集為止。關於這一點，我們在國民大會的性質和任務一文中，也已經談到。無待贅述。

三

關於國民大會代表選舉法，我們覺着値得詳加考慮的地方頗不少。這裏，首先來作一些原則上的商討：第一，國民大會代表的產生，是否應該採取普選制呢？我們以為應該採取普選制。因為㈠孫中山先生始終主張普選制。他在同盟會時代，便已於政綱中，明白地說：「凡為國民皆平等，皆有參政權。」所謂「皆有參政權」，便非實行普選制，不能做到。到十三年國民黨改組後，更在政綱中，具體地提出：「實行普通選舉制，廢除以資產為標準之階級選舉」（四項）。而關於國民會議之選舉，亦主張「由各團體之團員直接選舉」，寓普選精神於團體選舉之中。㈡立法院公布的五五憲法草案，關於國民大會代表的選舉，也採取普選制，即在二十八條規定着：「國民代表之選舉，以普通，平等，直接，無記名投票之方法行之。」㈢在經過數年訓政的今日，「全國軍民莫不擁護三民主義」，

而在抗戰過程中，如第二戰區等處，人民已充分具有行使四權的訓練，能力和經驗，不會像在民國初年那樣，爲少數人所利用。所以我們實在沒有任何理由，可以反對普選制。所謂普選制，是和「限制選舉」對立的制度，即在「精神缺陷及被法院褫奪公權」以及「吸用鴉片或其代用品者」等消極限制條件以外，凡屬達到一定年齡的公民，都有選舉權和被選舉權，不因「性別，種族，資產，信仰，教育程度，社會出身，乃至居住年限」等，而受到什麼限制。就是說，人人都有選舉權，同時也有被選舉權，另一方面，不經過選舉，不能代表人民去參政，而所謂選舉權和被選舉權，又是人人平等，每一個人有一票，不能多，也不會少；至於選舉權的行使，必須是直接的和自由的，不如此，便不能達到普選制的目的。所以所謂普選制，廣義地說，就是：「普通，平等，直接，秘密即無記名投票」的選舉制度。國民大會代表選舉法，是否採取着這種普選制呢？我們可以說，原則上，至少，部分地，採取了這種制度。例如第三條規定：「中華民國人民滿二十歲，經公民宣誓者，有選舉國民大會代表之權」，這就是「普通」；第五條規定：「每一選舉人不得有二個以上選舉權」，這就是「平等」；第六條規定：「國民大會代表之選舉，以無記名單記法行之」，這就是「秘密」；第十三條規定：「各選舉區應出之國民大會代表，由各住區有選舉權人依第六條之規定選舉之」及第二十一條規定：「各省職業團體之組織有數級者，……國民大會代表之選舉，由各職業團體中最下級之會員爲之」，

這是『直接』。但就因爲這種普選精神，還僅是原則上，部分地表現，所以不能算是澈底。例如（一）該法第二條規定：『國民大會之代表，除當然代表外，其名額如左：……四、由國民政府指定二百四十名』，不經國民選舉，而得爲國民大會代表，似和『普通』，『平等』的普選原則，不相一致。固然，這也許可以補救選舉之弊。而達到『野無遺賢』的目的。但我們總覺着眞正的『賢人』，是會得到民衆擁護的；雖不經政府指定，也會當選爲代表。何況『憲草』既經立法院擬定和全國人公開討論，在國民大會中，有沒有所謂『專家』參加，原已不成什麼問題。反之，如必使『專家』，享有不經選舉，便可當代表的特權，豈不是『廢除以資產爲標準之階級選舉』，而保存以知識爲標準的代表制度嗎？在未修正以前的選舉法，本沒有這項規定，似乎仍應刪掉。（二）該法第三條規定：『中華民國人民滿二十歲，經公民宣誓者，有選舉國民大會代表之權』，雖然，在所謂『人民』內，無疑地，包括男女兩性，但在重男輕女的中國社會，常會在無意識中，把『人民』解釋爲『男子』，而不包含『女子』，實際上，保存着『性別』的限制。爲了保障女權起見，應採西班牙憲法第三十六條：『國民年滿二十三歲以上者，不論性別，享受同一之選舉權的規定』；或採德國魏瑪憲法第二十二條：『議員由年滿二十歲以上之男女，以普通，平等，直接，秘密之選舉法選出之』的規定；又或採蘇聯新憲法第一百卅七條：『婦女享有與男子同等的選舉權和被選舉權』的規定。同時，公民宣

舉，對於農民，特別是農村婦女，也是相當麻煩的條件，最好，在事實上，能予以變通。（三）該法第四條規定：「有左列各款情事之一者，不得有選舉權：一，背叛國民政府經判決確定，或尚在通緝中者」，這原是在危害民國緊急治罪法存在的民國二十五六年，應有的規定。但在危害民國緊急治罪法，已經廢除的今日，似也應該隨着加以相當修正。中山先生曾說：「蓋民國之民權，唯民國之國民，乃能享之，必不輕授民權於反對民國之人，使得藉以破壞民國。」在現在，反對民國的人只有漢奸。所以本項所列褫奪選舉權的條件應修正爲「漢奸」。（四）該法對於候選人的資格，比較選舉人，多加了一些限制。即一般的限制，是提高年齡爲二十五歲（第十二條，二項），特別的限制，有職業選舉之「從事各該職業，滿三年以上」（第十九條，三項）及軍隊選舉之「曾在國命革命軍，服務五年以上，著有勳績，或曾在軍事教育機關畢業，學行俱優者」（第三十八條，三項）。這都失之限制稍嚴。關於選舉年齡的規定，各國有三種不同的制度。有的是被選舉人的年齡，較選舉人爲低，如丹麥是；有的，是被選舉人的年齡，較選舉人爲高，如法國是；而最普遍的，則爲被選舉人和選舉人的年齡相同，如蘇聯之同爲十八歲，瑞士之同爲二十歲，英國之同爲二十一歲是。在我國目前情形看來，似也沒有規定被選舉人年齡，高於選舉人年齡的必要。至於「從事各該職業，滿三年以上的限制，本來是不利於少數特殊的熟練工人以外的一般工人的；尤其在工人還從流離，沒有固定職業的

抗戰期中，是遲緩。而第三十八條，上面的限制，則一方面，不能包括抗戰以來新成立的軍隊，地方部隊和游擊隊，他方面，剝奪了廣大的士兵以及下級官佐的被選舉權。這些，都是不盡吻合普選制的『普通』『平等』原則，而應加以修正的。（五）草法關於推選候選人的規定：在區域選舉，是由鄉鎮坊長或『相當之人員』推選（第十一條）；在職業選舉，是由各職業團體執行機關的職員推選（第十八條，二十一條，二十二條，二十三條）；在特種選舉，亦都由政府指定（第二十五條，第三十條第二項，第三十一條，第三十三條第二項，第三十六條第二項）；也都有不能貫澈普選制精神之處。依各國的先例，候選人不外由各政黨各團體，若干人以上的公民或願做候選人者的自身提出。由鄉鎮坊長推選候選人，尚屬創見；而由政府指定候選人，亦為一般民主國家的通例所不許；至於團體候選人的提出，似亦不必限於執行機關的職員，以免少數人把持和操縱。

第二，國民大會代表的選舉，應採取區域選舉呢？還是應該採取團體選舉呢？我們以為原則上，應該採取區域選舉。因為孫中山先生在建國大綱第十四條和五權憲法講演所列治國機關構造圖中，都主張由每縣代表一人，組織國民大會；故五五憲法草案，即本此意，明白規定：『國民大會依左列國民代表組織之：㈠每縣市及其同等區域，各選出代表一人，但其人口逾三十萬者，每增加五十萬人，增選代表一人，縣市同等區域以法律定之；⋯⋯。』北上宣言雖曾主張團體選舉，但那是因為㈠當時

革命尚未成功，全國尚未統一，要用和平的會議方式，完成革命和統一的目的，故不需要也不可能實行普遍的區域選舉，這和現在的政治情勢不同；㈡當時人民在封建政治的長期壓迫和極端愚蒙之下，對於選舉權的運用，還沒有充分的能力和興趣，這也和現在不同。在目前，似乎不必再完全抄襲團體選舉的方式。自然，在抗戰期間，採用以省爲單位的大選舉區制的區域選舉，事實上，有些省份，不易做到。但還可以用行政督察區，游擊區或每一縣爲單位的小選舉區制來補救。甚或變通辦理，採用以縣爲單位的團體選舉，也未嘗不可。不過原則上，必須是區域選舉。在歐洲，近來頗流行着所謂職業代表制的主張，且部分地見諸事實。但所謂職業代表制，和我們所說的團體選舉不同，它是建築在「職業制」的基礎之上，而不是以團體爲單位。在產業發達的國家，屬於各職業的各個人，大都參加本職業的團體，所以團體似乎便可代表職業，但在產業不發達的我國，屬於各職業的各個人，多數站在團體以外，團體未必真能代表職業，自不能拿職業代表制的理由，做爲團體選舉的根據。且即就職業代表制的本身而言，也因爲它是以職業利害超過地域利害爲基本的根據，故只有在產業極度發達，交通非常便利的國家，纔能徹底實行。歐洲各國，現在也還不過部分地採用，何況在半封建的我國，職業利害並不能超過地域利害，而交通又不甚發達呢？故把職業選舉做爲補助區域選舉的手段則可，拿它代替區域選舉，或和區域選舉並重，則不可。因而假使部分地採用職業選舉的話，也不應該一方

面，在選舉上，給予較區域選舉有利的條件，他方面，對於選舉權（包括被選舉權），又加以較區域選舉嚴格的限制，致少數人得利用職業選舉，當選國民大會代表，而少數人却抱向隅之感。和區域選舉而聯帶關係的，為各地方代表名額的分配。依建國大綱規定，原為每縣代表一人；五五憲草，更規定為每縣市及其同等區域，各選出代表一人，但其人口逾三十萬者，每增加五十萬人，增選代表一人。這次國民大會代表選舉法，則規定由區域選舉方法選出的代表，為六百六十五名（第二條，一項），即二縣以上出代表一名（國民大會代表選舉法附表二），這大概是因為每縣市一人，人數過多。但為了適應目前幾縣聯合選舉，實行困難的實際情況，似仍應維持每縣代表一人的原則。且原選舉法規定有由職業代表選出者三百八十名。如果不採用職業選舉，則這三百八十名代表名額，自也可拿由區域選舉產生的代表來替代了。

四

此外，關於國民大會代表選舉法，我們還有幾點意見：第一，在職業選舉方面，第十七條規定：「參加選舉之職業團體，以在本法公佈前依法成立者為限」，似失之過於嚴格。依照這一規定，則在抗戰以來，所成立的各種團體，都不能參加職業選舉。而所謂「依法成立」，因過去所採用的法律，



比較一般民主國家，無限制較嚴，致有不少有裨抗戰的職業團體，迄未能「依法成立」。因而也就不能參加選舉，我們以為如果仍保留職業選舉的話，這一規定，應該修正為現在所有的團體（凡未登記的團體，立刻准予登記），都有參加選舉的權利，而關於集會結社的法律，也應照一般民主國家的通例，略加改訂。第二，在特種選舉中，關於少數民族的代表名額，似仍沿舊例，為數較少。這還不能眞正地、澈底實現孫中山先生國內各民族一律平等及扶植國內弱小民族，使能自決自治的理想。我們以為對於蒙，藏，應該附增代表名額，並務使眞能自蒙、藏民衆中產生，不為少數特殊人物所壟斷，在回民佔多數的新疆等省，也應該增加代表名額，或指定一定名額的回民代表；至於所謂苗、猺等族，也不應視同化外，讓其向隅。第三，同樣，在特種選舉中，關於東北四省代表的選舉，依第四章第一節的各條規定，是僅限於移居關內的四省人民，而長期在敵人鐵蹄之下，艱苦奮鬥的抗日戰士，反不得參與，殊不足以鼓舞他們的壯志，堅定他們的決心。我們以為無論如何，應在他們的陣營中，產生一些代表，以示鼓勵，而免失望。由於這一件事，使我們連帶想到。也許有人以為所有淪陷各省，都不能進行選舉；因而主張在後方產生淪陷各省的代表，這尤其是要不得的辦法。因為不僅後方產生的代表，決不能代表淪陷區域的廣大民衆，而且事實上，在淪陷各省進行選舉，也並不困難。第四，關於特種選舉中的軍隊選舉，如在平時，本應參加駐在地的區域選舉。戰時，事實上，既不可

能，自不妨列入特種選舉。但正規國軍，既列入特種選舉，則同樣作戰的游擊隊，地方部隊，似也應享受同樣的權利。有人根本反對軍隊選舉，認為現役軍人，不應有選舉權。我們倒不這樣主張。不過在過去長期間內，軍權曾經支配社會的中國，實行軍隊選舉時，自應同時注意到防止流弊的辦法。

以上係就國民大會組織法和國民大會代表選舉法，貢獻我們的一些意見，也許不至毫沒有一顧的價值罷！（『全民抗戰』第九十九期）



憲法

我們需要一部什麼樣的憲法？

樓偍

第一次帝國主義大戰以後，憲法學者將世界各國憲法的發展，分爲四種類別，即英、美、法老牌的憲法，中東歐各國的新民主主義憲法，德意法西斯主義憲法，蘇聯社會主義憲法。後三者，一般憲法學者都認爲這是憲法的新型。但是，中國今日之制憲，卻不能歸入以上四種類別中，因爲構成中國新憲法的主要基礎，既不是社會主義的原則，也同時不完全是資本主義的原則。這不是說，中國憲法可以超越社會的階級性，沒有一定的原則，而是中國當前的歷史發展，使中國憲法具有全民性質，中國憲政運動雖然已經過近三十多年的歷史，但發展到現階段，適値中國在與帝國主義者中最危害中國民族生存的日寇在進行全面全民族的抗戰中，中國抗戰的長期性質，也決定了抗戰與建國不可分離的關係，由於對外的解放戰爭的性質，由於這一戰爭之全民族各階層在共同的利害下肩並肩的在進行的緣故，社會各階層間產生了一種新的關係，各階層的利害在這一歷史階段中趨於一致，並且也不由你不一致。因爲誰要是單爲了自己的經濟利害，而不顧及其他階層的利害，誰就破壞了全民族的團結，破壞了團結，就破壞了抗戰，這不僅是別人的不利，也同時是自己的不利，因爲大敵當前，我們只有民族的勝負，沒有那一階層的勝負，同時，誰有意強調自己的利害，破壞國內團結，誰也就要負

不忠於民族國家之責，在目前受到國人的唾棄，在將來要受歷史的裁判。並且在抗戰中，各階層間所發生的兄弟鬩牆，「外禦其侮」，所創造的「和平統一」的條件，又指示了戰爭勝利結束以後，各階層間「和平統一」共同建國的可能性。因爲在長期抗戰之餘，復興中國，也將是一個相當長期的時間，這一階段中，大衆利害，也正相同，大家要求的是中國復興。所以，中國歷史今日的特點，就給與了中國的憲法以新的性質，這一新的性質，決定了它是與以上四個類別不同的類型，它是屬於帝國主義滅亡階段弱小國家反帝的民族解放戰爭時期的全民憲法。這一新的類型，在我們憲政運動成功後，將來憲法學者是不得不承認的。

我們的新憲法最基本的特點，就是在原則上要反映了這一歷史的特點，這一特點下的社會關係，並且用立法的方法把它鞏固起來。

這一特點，如果更詳細的說，就是在經濟方面，不排斥資本主義的經濟原則，同時不能不接受中山先生民生主義的原則，在政治方面，不能不防範法西斯剝奪民權的寡頭獨夫專政，與老牌憲法以及新民主主義憲法中，用裝飾的方法，作隱約的節制，或限制、取消人民的權利，實行虛僞的民主政治，而是能百分之百的接受民權主義的原則，在民族方面，不僅徹底求得民族戰爭勝利的結束，自己獲得解放，同時也不能採取帝國主義的民族政策，我們不能不接受民族主義的原則，即與世界任何民族平

等，和平的共處，國內民族一律平等，享有同等的權利。

新憲法最基本的第二個特點，就是要在立法上規定抗戰建國時代全民族的社會秩序。基於上面那一基本特點，今日我們的社會，雖非階層的消滅，却不應，也不能對抗，傾軋，而是互相友善，「和平統一」。掌握政權，對於社會實行國家領導的不是屬於某一階層，或少數人而是屬於各階層最忠於民族的份子，共同協力，同舟共濟。憲法之所以需要，就是爲了鞏固便利於這種新社會秩序之建立。因爲只有這樣，我們才能求得全國各社會階層和平共處，互爭進步，互相發揮各自的力量，形成民族巨力，促進民族進步，達到打敗敵人，建設新國家的目的。

新憲法最基本的第三個特點，就是要在立法上記載，規定並鞏固抗戰建國時代中「已有的東西，現在已經達到和爭取到了的東西」，已經誕生，提出了的要求，而爲抗戰建國必需有、必應有的東西，而不是單祇宣揚將來的勝利，美麗而不適用的文字。因此，新憲法不是老牌憲法、新民主主義憲法一樣，一方是給與，一方却並未得着什麼，單祇在條文的辭句上弄花樣，給謊言，而是不遺漏抗戰中已獲得的進步，各階層已獲得的勝利，各方面已提出的主張，全國人民已表示的意志，已發出的呼聲，而在立法上記載下來，承認它，並鞏固它。

這一個特點是根據什麼產生的呢？

無變的，這是由於上面第一第二兩個特點爲它存在的根據，在抗戰的條件下必然發生的。所以，我們對於一切有關抗戰勝利的進步的既成事實，不僅不被排斥在立法上，相反的，而爲立法所保障，所歡迎，以此而充實我們憲法的豐富性，進步性。

新憲法的第四個特點就是它的全民性的民主主義，抑即民權主義之實行，老牌憲法，新民主主義的憲法，不是直接否認公民平等權利和民主自由，就是實際把一些權利與自由變爲烏有，不是單單標榜民主主義的原則，就是加上一些條件限制，使民主權利與自由根本殘缺不全。新民主主義憲法特徵之一就是在形式上推廣了民主政治的範圍，人民主權似乎已普遍的被採用了，公民選舉資格無限制，年齡減低（如愛沙尼亞，公民二十歲即有選舉權），婦女獲得選舉權，並進一步給與人民許多直接的民主權利，限制了私有財產制度，但這僅僅是一種對於人民讓步的所發的不兌現的支票，它在另一方面，卻提高了總統的權力，差不多都給與總統以否決權，使總統可以發佈緊急命令，而不受憲法的限制，如拉特維亞（憲法七十一條），立陶宛（五十條），芬蘭（十八條），大致都給總統以否決權，其他國家的例子，更不必舉了。這皆因爲各資本主義國家的性質，使憲法不能不帶着鮮明的階級性。而我們恰恰相反，它的特點是全民性質。在這一性質下，民權的限度自然要高過那些資本主義國家。這也就是中山先生不滿意歐美的民主制度，而要由自己創立五權憲法系統的緣故，但我們也並不主張

馬上實行像蘇聯新憲法中所規定的澈底的民主主義，我們承認在中國還沒有那些的條件，今日我國的民權還不能不受到某些限制的事實 因爲今日我們雖然全民團結，但不能說全民族間完全沒有矛盾。這是歷史階段的限制，我們不能超越一切而來空談民權。可是，我們卻不能不在當前這一歷史條件下，要求最高可能的人民的權利，實現最高可能的民主政治。新憲法上，一定要具有新民主主義憲法內所推廣，擴大的民主要素，許多進步的民主權利的規定，不是形式的採納，而是事實的包容。新憲法一定要採取憲法直接賦與人民的權利與義務，而不採取法律的限制的原則。

此外，新憲法還要注意到一點，那憲法上不僅賦與公民形式上的權利，還要注意到這些權利實現可能的條件，這裏包括有政治條件與物質條件，如果憲法上規定人民有言論，集會，出版，罷工的自由，而人民無知，貧困，無勢無力不能得到這樣權利的實惠時，那也就失了新憲法的眞精神，因此，新憲的各章各節均不能分離而考察不能忽視這一個基本原則，就是不均的（也可以說是全體的）實現三民主義，在此地是特別不能忘記民生主義，只有顧到民生主義，才能對於人民權利以物質的保障。

這就是我們認爲今日中國需要的新憲法的幾個基本特點，我們只有具有以上幾個特點，祇有根據這幾個特點而制出的憲法，才能眞正的反映時代的要求，反映全國國民的實際生活和要求，才是有助於抗戰建國的事業的。

現在憲政的問題提到全國人民的面前了。如無論我們的新憲法是從從新徵求民意，從新起草，抑或將「五五憲草」酌加以改造或增補，作爲新憲法的基礎，我們首先就得對於新憲法要有一個最基本的概念，只要有了一個正確而又實際的基本認識，我們對於過去憲草的批評，以及新憲法的討論，才能把握住中心，才能有一個評論的標準，才能對於當前的實際運動有實際的幫助。

我們希望憲法專家對於舊憲草提出批評，希望各社會層對於我們今日所需要的憲法是怎樣的憲法，提出廣泛的討論，貢獻具體的意見出來，同時我們還盼望有人對於我提出的新憲的基本原則給以討論，批評，研究，宣傳。

中國民族革命戰爭創造了新的歷史的一頁，中國新憲法的創立，中國政治進入憲政階段是這一頁新的歷史的內容。有人說，制憲是百年大計，的確有它的道理，這不是說憲法是沒有發展，而說我們不能輕易草率從事，中國憲政運動已三十年，至今尚未成功，可見，這不是一件易事。我們要接受過去三十年的教訓，歐美各國的經驗，來爲民族，國家，自己，子孫，完成這未竟之業，不要又在這一次運動中流產了。

自由、進步是爭取的，它不會自己從天上掉下來，但在今日，我們是全民族各階層互爭進步、自由，同時不妨害人之進步與自由的「和平統一」之下的競爭，而不是一部份人向另一部份人索取，一

部份人對另一部份人的施與。這不是新的歷史條件下憲政運動所採的形態。誰不在進步上去爭取自己的地位，誰就會在時代落伍，誰妨害別人的自由，努力，誰就是不忠於民族國家，所以，今日的憲政運動不是對內的革命運動，而是全民族一致對外的運動，調整全民族的力量，發揚全民族的力量，以爭取最後勝利，建國成功。（『全民抗戰』第九十五號）

對於「憲法草案」的意見

沙千里

國民參政會第四屆大會，議決了一個非常重要的議案，就是請政府明令定期召開國民大會，制定憲法，實行憲政；並組織國民參政會憲政期成會，協助政府，促成憲政。這一個決議，其重要性不僅因為提議的參政員特別多，或者是國民黨同志也同樣的提議，表示參政員對於國家前途的意見的一致。尤其在抗戰進入第二期的現階段，其意義尤為重大。如爭取抗戰的最後勝利，必須動員全國的人力物力；要動員全國的人力物力，必須給貢獻人力物力的人民以政治上經濟上的自由平等的權利，讓他們得以參加政治的活動，以管理自己的共同事務；然後人民纔能自發的自動的在民族抗戰的最高行動下，熱烈的、鞏固的團結在一起，貢獻他所有的一切——精神，勞力，生命，財產，——誠如蔣委員長在第三次參政會閉幕時所說：『一國的人民，如果不能關切自身的幸福，管理他們自己的共同事務，就是說，如果人民不能積極參加政治活動，他們就不能造成强固的國家。』既然不能造成强固的國家，那末怎樣可以獲得抗戰的勝利。所以參政會議決召開國民大會，實施憲政，實在是促成抗戰勝利，保障抗戰勝利的一個基礎的工作，而反映出全國人民一致的要求。

關於實施憲政的問題，在抗戰以前本在逐步推進之中。如國民大會的組織法早經公布，國民大會

的選舉，也陸續舉辦；國民大會的召集日期，亦已確定，而憲法草案，也由立法院經過長時期的起草修正而正式公布。雖然進行的過程中，發現了許多的流弊和缺點，但政府當局對於施行憲政的意旨，和現在參政會的決議，及全國人民的期望，是並無二致。不過爲抗戰爆發，而憲政的實施，便延緩下來。現在把暫時延緩的工作，積極進行起來，把未完成的工作，積極完成它，在今天爲着民族國家的前途，更屬無可遲疑。同時把過去實施過程中所發現的流弊和缺點，趁這個機會補救和改正過來，使憲政眞能『名符其實』的圓滿地實現，不但是國家民族之福，也就是全國人民之福。

不可諱言的，過去的國民大會組織法，選舉法，以及憲法草案等，都存在着本身的缺點；抗戰爆發以後，而且到今天抗戰已經將要七年半了的時候，和這許多法案起草和公布時的情勢，已經截然不同。在空間時間完全兩樣的情形下，我們對於這幾個法案，實有予以重新估計的必要。當然，這是非常繁重的一件工作；我現在僅就立法院所公布的憲法草案說一說。同時，要整個估計憲草，也非這樣有限的篇幅所允許，所以只能提出最主要的幾點來和讀者談一談。

第一、關於人民的自由權利。憲法草案雖然規定人民有身體、居住、遷徙、言論、著作、出版、秘密通信、信仰宗教、集會結社等等的自由的權利，但是每一種自由，憲法草案都附帶着一種限制，即『非依法律，不得限制之』。換句話說，憲法賦予人民的權利，依法律就得以限制之。再說得清楚

一點，就是本來是憲法上神聖不可侵犯的權利，依這樣的規定，可以用普通的法律來限制他，也就是法律可以變更憲法了。以法律變更憲法，在一般憲法的原理上講，是講不通的。原來憲法是根本法，是一切法律的母親，一切的法律，必須根據根本法來訂定；若謂憲法所規定的，要受普通法律的限制，這顯然是本末倒置。我們就拋開憲法原理來講，那末這樣的規定（非依法律不得限制之），人民的自由權利顯然要受法律的限制；這就是說，憲草所賦予人民的權利是有限的，薄弱的。今天就抗戰需要人民熱烈的擁護，需要他們貢獻他們所有的一天而言，一方面對於人民應享受的權利，如果有這樣的限制，這是對於抗戰不利的。

人民的自由權利，應不受任何限制，是世界各憲政國家一般的通例。即我國民國元年公布的『中華民國臨時約法』，對於此種權利的規定，也不加限制，給人民以充分的自由。在二十八年前，尚且如此；而謂二十八年以後，尚須加以限制，殊不免令人有『開倒車』的感想。這裏，有人一定要說，二十年的『訓政時期約法』，關於人民的自由權利，便有這樣的規定，而且行之有年，並無什麼不好；憲法草案，一仍舊規，並沒有增加其他的限制，實屬無可非議。對的，正因為『訓政時期約法』，可以有這樣的規定；而實行憲政時期的憲法，却不需要有這樣的限制。因為訓政時期是國民黨一黨專政，訓導人民行使政權的時期，為保障訓政的成功，把人民的自由權利稍予限制，尚有可說：

面人民爲尊重訓政的階級也犧牲一些自由，忍受一些苦痛，以求憲政的實施，也在情理之中。但是憲政實施以後，人民自己行使其政權，人民便無再行忍受苦痛，自己的權利被限制的必要。所以憲草這樣的限制，應該予以取消。

上面僅就消極方面來講。至於進步的憲政國家，對於人民的自由權利，不僅很少從消極的方面加以限制，因爲這樣加以限制，不但失卻眞正憲政的精神，也就違反中山先生進步的憲法的原則了。他們並從積極方面來加以保障，我們不妨以南斯拉夫和德國的威瑪憲法爲例，南國的憲法，關於言論出版自由，則規定：「出版自由保障之，凡出版不得付與檢查，或置於特許制度之下。」威瑪憲法關於集會的規定，也有：「一切德國人民，若平穩安靜，且不帶凶器者，可以不必報告官廳，不必受特別許可，皆有集會之權利。」不但不另以法律來限制，且把各種的限制取消，這是值得我們參證的。

第二、憲草上關於國民大會的規定有二點是值得商榷的：㈠國民大會的權利；㈡國民大會會期。

第一點，憲法草案規定有下列各種：一，選舉及罷免總統、副總統、立法監察二院院長及其委員；二、創制法律；三、複決法律；四、修改憲法；五、憲法賦予之其他權利。就這規定來看，一切民主立憲國家的國會所有議決預算，決算，宣戰，媾和，條約案，以及質問，彈劾等職權，都沒有包括在內，國民大會本身的職權，只有這樣洞空的「四權」。一般人都以爲這是孫中山先生所主張的權能

分立的實施，即五權憲法的實現。但是我們知道國民大會是國民直接選舉的代表所組織的，它是代表人民的代表；以這樣有關『人民幸福』的事項，而交給間接選舉的立法監察二院去行使，削弱人民的權力，減少人民行使政權的權利，這決非中山先生權能分立之說的實現，相反的，却是中山先生主張的抹煞。不但如此，我們以爲要真心實現中山先生的主張，只有極力提高『民權』，我們主張提高國民大會的職權，把上面提出許多的職權，都由國民大會執掌；而立法院則可以付以普通法律立法權及和戰及條約審核權，對於監察院則付予預算決算審核權；既不剝奪國民大會應有的職權，而分立的主張，也同時實現。我們並主張全體人民對於和戰及重要條約法律案有直接投票公決之權，所謂『直接民權』。這是第一次歐洲大戰後，所有進步的憲政國家，都已行之有效的，我們應該『迎頭趕上去』，規定在我們的憲法裏！

第二點，憲法草案規定，國民大會每三年由總統召集一次，會期一月；必要時得延長一月。這無疑是根據大會的職權而規定，因爲職權很小，會數可以長至三年一次，而每次會期只有一月，但只就這樣的職權，我們以爲三年一次太長了。世界各國的憲法，如英美法大多數等國，都是每年一次；最長的不過二年，並且也不過是巴拿馬，委內瑞拉等少數國家而已。有的如古巴則每年召集二次。所以如果職權範圍再擴大一點，使國民大會真正代表人民行使政權，那末休會期間更非縮短不可。還有，

國民大會代表任期只有六年，六年裏只能執行職務二次；國家費了如許的代價，辦理選舉；人民出了偌大的力量，進行選舉或競選；這也不免「得不償失」。

第三點，關於大總統的權力，憲法草案規定除公布法律，命令，宣佈戒嚴，解嚴；行使大赦，特赦，減刑，復權等一般權力外，尚有發布緊急命令的特權。我們知道緊急命令，是因緊急事故而發布，故而每每會與法律或憲法牴觸，因而侵害了人民的權利。所以實行眞正的民主，其大總統即不應有此權力；以防免其濫施權力，隨意違背民意，破壞憲法，蹂躪人民。記得民國元年的「中華民國臨時約法」，臨時大總統也無此項特權；因此當時的臨時大總統袁世凱蓄意獨裁，感覺無此權力，不能「爲所欲爲」，乃千方百計，增修臨時約法，增加發布緊急命令的特權；於是袁氏得以破壞約法，最後乃帝制自爲，啓毀法亂紀之漸，造成民國十餘年的變亂。這樣慘痛的教訓，值得我們警惕的。

以上三點，我們以爲是憲法草案中最主要，而且必須加以補正改變的。要知爲求抗戰的勝利，國家的長治久安的，必須實行民主的政治，使人民來積極管理自己的共同事務。而要達此目的，必須提高人民的權力，使行政的權從屬於人民的「政權」而行政僅僅行使它的「治權」。這樣，中山先生權能分立的主張，既得實現，而勝利的強固的三民主義的國家，也必然湧現於我們四萬萬五千萬人民的眼前！（「全民抗戰」第九十五號）

我們的憲法對於領土應該怎樣規定？

韓幽桐

一

領土，是國家構成的一要素，是國家統治權行使的範圍。在領土上，國家具有統治本國人或外國人的權力。而一國的統治權是排斥他國的權力，所以國家在領土上，一方面，必須不斷地行使自己的統治權；他方面，必須排除外國統治權的侵入。領土的擴張與縮小，就是國家統治權的擴張與縮小。這對於國家的盛衰強弱，有很大關係。所以現在許多國家，特別是領土廣大的國家，或聯邦制的國家，除用實力保障領土，排除他國的侵略外，並採用在憲法上以明文規定領土的保障方法。我國，第一，因為是領土廣大的國家，究有多少領土，雖然是小學生也應該知道的事情，但事實上，還不免有觀念模糊，鬧不清楚的人，為了加強人民的領土觀念，應該把領土以明文規定在憲法上；第二，處於帝國主義者侵略之下，特別是在日本帝國主義者侵略的目前，為了表明我們堅決保障領土，絕對不肯以寸土讓與侵略者的決心，更應該在憲法上以明文規定出來，使他們知道我國的領土，是受憲法保障，任何行政機關或個人，無自由處分之權，以杜絕他們的覬覦。

憲法上，關於領土的規定，應該有二方面：一是，關於領土範圍的規定；二是，關於領土變更的規定。前者，是確定領土的範圍；後者，是規定變更領土的手續。『五五憲草』第四條規定：『中華民國領土，爲江蘇，浙江，安徽，江西，湖北，湖南，四川，西康，河北，山東，山西，河南，陝西，甘肅，青海，福建，廣東，廣西，雲南，貴州，遼寧，吉林，黑龍江，熱河，察哈爾，綏遠，寧夏，新疆，蒙古，西藏等固有之疆域』；其第二項規定：『中華民國領土，非經國民大會議定，不得變更』，大體上，可謂比較完妥的規定，本可暫不再加討論。但現在，頗有人對這種規定，表示反對意見，主張修改，因此我們也不能不表示一些意見。

二

憲法上，關於領土範圍的規定，可有二種方式：一是列舉方式，一是概括方式。所謂列舉方式，即憲法明白列舉某某等地域爲領土，如瑞士，坎拿大，墨西哥，比利時等國是；所謂概括方式，即憲法僅規定以固有地域爲領土，如法德等國是。

在我國過去的制憲史上，關於領土的規定，也有着不同的見解，有的採取列舉方式，有的採取概括方式。中華民國臨時約法第三條，規定：『中華民國領土爲二十二行省，內外蒙古，西藏，青

海」，但是二十二行省的省名，並未一一指出，可以說是半列舉方式。十二年憲法，第三條，規定：「中華民國國土，依其固有之疆域」，這是採取絕對的概括方式。吳經熊氏憲法初稿，亦沿襲這種規定。至立法院公布憲法草案初稿，則採取列舉方式，於第四條規定：「中華民國之領土，為江蘇，浙江，安徽，江西，湖北，湖南，四川，西康，河北，山東，山西，河南，陝西，甘肅，青海，福建，廣東，廣西，雲南，貴州，遼甯，吉林，黑龍江，熱河，察哈爾，綏遠，甯夏，新疆，及蒙古，西藏所包括之疆域」。初稿審查修正稿，將最後一句，改為「及其他固有之疆土」，又似含有半概括的意思。三讀通過稿纔删去「及其他」三字而確定為現在的條文。當十二年憲法付審議時，主張列舉規定和主張概括規定的爭論甚烈。主張概括規定的，認為第一，領土之規定與外交軍事均有重要關係，而外交軍事瞬息萬變，憲法一經制定，即不能隨着這種變化，輕易變更，所以領土的規定，不能不採取概括方式。第二，如採列舉方式，對於地方制度，亦有問題。因我國行省制度，將來勢須更變。如一旦廢省或縮小省區，既不能輕易修改憲法，則列舉規定，等於具文。第三，臨時約法，關於領土的規定，曾列舉二十二行省，內外蒙古，青海，西藏，而遺漏唐努烏梁海及阿爾泰烏梁海二處，因為他們並不隸於外蒙古四盟四部八十六旗之範圍。採取列舉方式，常不免有遺漏之弊，故不如採取概括規定。主張採列舉規定的，則認為第一，我國一般人民，領土觀念，頗不明晰，列舉出來，可使他們瞭

然我國領土係由某些地域組織而成。第二，過去歷史，曾有因國人領土觀念薄弱，坐視一部分領土不經外交手續，即已喪失之事實，例如，前清咸豐年間，西伯利亞東部現在之海參威等處及新疆西部帕米爾高原等處，都是中國的領土，而均未經外交手續，暗中喪失（馬君武語），所以必須把領土列舉出來，以喚起國內國外的尊重與注意。第三，所謂『中華民國國土依其固有之疆域』一語，意義甚不明瞭，因民國領土，係繼承前清領土，而前清領土，有已經斷讓者，有定期租借者，所謂固有，究係何時之固有？亦甚費解。且憲法規定的旨趣，在喚起國人保障國土，以期中華民國之領土，無尺寸之喪失，政府亦不能隨意與外人擅定關於國土之條約。倘要變動領土，必經變動憲法。故不應採取概括規定，而應採取列舉規定。二種主張，各有理由。但主張採取概括規定的理由，就我國實際情形看來，殊不甚充分。因為中國是只圖自衛，保全自己的領土，並不想擴張領土，侵略他國，且近百年來，都在被侵略的情況之下，如果，憲法上，永遠開着因軍事外交的千變萬化，而變更領土的門，則不啻承認中國的領土，可以隨時縮小，這是一。其次，所謂因臨時約法會遺漏唐努烏梁海及阿爾泰烏梁海二地，故為避免遺漏之弊，遂不採列舉方式，更是因噎廢食！如遺漏係因一時錯誤，則以後未必發生同樣錯誤！如遺漏係因不完全知道本國的領土，則不採取列舉方式，更易發生漠視領土被人侵佔的危險。最後，省制固然有變更的可能，乃至必要，但這並不妨礙憲法對於領土，採取列舉規定。因為憲

法關於領土變更，於其區域的劃分，另有規定，非一經列舉，便永不許變更。特別是在目前，日寇強佔了我們許多領土，並樹立起偽政權，尤其是所謂偽「滿洲國」，已經爲日寇的幫兇國家所承認，或準備承認，乃至勸誘或壓迫我們也承認這種事實。如在憲法上，不採列舉方式，明確規定，則縱使我們的軍民，還在繼續抗戰，而東北四省，只要不能立刻收回，便難免有被人遺忘之虞。爲了反對日寇侵略，並否認偽政權；爲了喚起國際注意，使知我國決不放棄尺地寸土；爲了鼓勵我們浴血抗戰，抵禦外侮的軍民，必須採取列舉方式。「五五憲草」的規定，在條文上，固然，還有斟酌的餘地，而原則上，是沒有什麼不適當的。如現在突然將列舉規定修改爲概括規定，勢必給投機取巧，奔走妥協的陰謀家，以可乘之機，至少，給他們開了一個妥協運動之門。所以我認爲「五五憲草」第四條關於領土的列舉規定，原則上，不應加以修改。

三

關於領土的變更，在各國憲法上，也有種種不同的規定。有的，僅規定領土不得變更，如多米利亞憲法是；有的，僅規定領土不得割讓，如羅馬尼亞憲法是；有的，規定領土變更，須依憲法法規，如捷憲是；有的，規定國界，省界，縣界都只可由法律變更或修正，如比憲是；有的規定變更領土係

界，須得國會同意，如芬蘭憲法是；有的，規定領土擴大時，只須依普通法律變更，而縮小時，則必須得國民大會同意，如立陶宛憲法是；而在聯邦國家憲法，有的規定各州區域之變更，與新州之設立，仍須依據修正憲法之程序，但如有直接關係之州，自表同意時，或出於該州之人民，自行要求時，均可以單行法變更之，如德憲是；有的，規定各加盟共和國領土，非經其同意，不得變更，如蘇聯是。我國臨時約法和訓政時期約法，都沒有關於領土變更的規定。十二年憲法規定：「國土及其區劃，非依法律不得變更之」（第三條二項），這是採取法律變更主義。據當時起草人的說明，採這種主義，則「既無變更憲法之困難，又可免行政機關之專橫」。十四年草案第三條，第二項規定：「領土非依修正憲法之程序不得變更」，限制極嚴。今「五五憲草」規定領土變更，須經國民大會議決，自頗妥當。前面已經說過，領土是國家構成的要素，它的擴大與縮小，對於國家的盛衰強弱，有很大的關係；特別是在保衛領土，抵抗侵略的我國，固有領土，不得輕易變更。固然，憲法不宜如多米利亞那樣，採取「領土不得變更」的硬性規定，但亦應維持「五五憲草」非經國民大會議決，不得變更的這一規定。

總之，「五五憲草」關於領土的規定，適於現狀，大體完妥，僅可斟酌條文，不應根本修改。這不僅是憲法內容的問題，而且是有關抗戰的問題。（「全民抗戰」第一〇四期）

論人民的自由權利

沈于田

人民的自由權利的保障是民主政治的基本條件。美國獨立宣言一開頭就說：「人類生來就是平等的，並帶來了許多不可移轉的權利來，在這些權利中最顯著的就是生存權，自由權，和追尋幸福的權利。」法國的人權宣言中說：「人們生來在法律上就是平等的自由的。」這種思想可算是很古典的思想了。中國國民黨第一次全國代表大會宣言中說：「國民黨之民權主義與所謂天賦人權說殊科，而惟求所以適合於現在中國革命之需要。蓋民國之民權惟民國之國民乃能享之，必不輕授此權於反對民國之人，使得藉以破壞民國。詳言之，則凡真正反對帝國主義之個人及團體均得享有一切自由及權利，而凡賣國國民以效忠於帝國主義及軍閥者，無論其為團體或個人，皆不得享有此等自由及權利。」這種主張顯然是比天賦人權說更進了一步，這裏很明白地說明了，人的自由權利並非天所賦與而法律只加以承認，相反的，人的自由權利是從革命鬥爭中爭取得來的，因而決不能輕授於站在革命的反面的人，凡站在革命方面的才能保有極大的自由權利。

近代各國的憲法都是從民主的革命鬥爭中產生出來的，而所以要有憲法則正是為了保障革命鬥爭中既得的權利；所以各種憲法無論是舊的統治者因懾於革命勢力的高漲而不得不訂立，或係革命勢力

在既得政權後從新創制，無不以人民之自由權利列爲重要的一部份，因爲不間憲法就是空的東西了。

在中國，最早的憲法，滿清在預備立憲時所頒佈的憲法大綱（光緒三十四年）中有着『關於臣民權利義務』這一部分，其中規定了『臣民於法律範圍內，所有言論著作出版及集會結社等事，均准其自由』；『臣民非依法律，不得逮捕監禁處罰』，『臣民之財產及居住無故不加侵擾』等項，但是這些條文即使滿清政府眞的加以實施，對於民衆中仍毫無好處，因爲所謂人民的自由是由『皇上』給予的，而皇上仍可隨時規定法律來加以限制。

民國成立後，產生了『臨時約法』，這中間就具體提出了『人民得享有左列各項自由權：㈠人民之身體非依法律不得逮捕拘禁審問處罰，㈡人民之家宅非依法律不得侵入或搜索，㈢人民有保有財產及營業之自由，㈣人民有言論著作刊行及集會結社之自由，㈤人民有書信秘密之自由，㈥人民有居住遷徙之自由，㈦人民有信教之自由』（第六條）。雖然約法第十五條又有『本章所載人民之權利，有認爲增進公益維持治安或非常緊急必要時得依法律限制之』這一項規定，因而使人以爲『這是明明參議院有立法限制或竟剝奪人民權利的大權。所以民權若沒有『最高司法』來充分保護，勢必被專橫的議院所侵犯，約法並沒有注意到這一點，實在是很憾惜的事』（潘樹藩：中華民國憲法史），但是臨時約法總還不失爲在民國成立以後，對於革命既得成果的一種成文的保障。而這種規定之終於不能很澈

底，則自然是由於辛亥革命並沒有能徹底完成民主革命的原因所致。也正因此，結果連臨時約法也被北洋軍閥所摧殘了。

北洋軍閥在其統治期中也曾先後決定了好幾種憲法，但北洋軍閥的統治在基本上就是反民主的，因此他們雖然也不得不拿人民的自由權利的規定來做爲他們的憲法的裝飾，但是總沒有忘記拿法律的限制來緊緊地約束着這一切自由權利的規定。袁世凱的御製的新約法上面也有『人民於法律範圍內有言論，著作刊行及集會結社之自由』，但就在頒佈新約法的這一年，袁氏又公佈了箝制言論的『出版法』（前一年還有束縛報紙輿論的『報紙條例』的公佈），和限制結社自由的『治安警察法』。於是憲法上的人民自由權就被法律所整個破壞，在這里就不是作爲『國家之根本大法』的憲法來規定法律，而是法律可以隨時變更憲法的規定了。

其所以致此者，正因爲無論是天壇憲法，是袁世凱的新約法，是曹錕的憲法，是段祺瑞執政時的憲法都不是在民衆的直接支持下產生，而是軍閥爲鞏固自己的統治才杜撰出來的。也因此，這些軍閥終於不能不失敗。中山先生在這時大聲疾呼地說：『使國民能自選擇其需要，蓋必如此，然後時局發展之利益歸於國民，一掃以前各派勢力瓜分利益及壟斷權利之罪惡。』於是在國民黨第一次全國代表大會中提出了革命人權的主張，並在國民黨政綱中提出，『確定人民有集會結社言論出版居住信仰之

完全自由權」。這樣寬泛的自由權利的主張是否對於革命行動有妨礙呢？沒有的，因爲根據革命人權的原則，這種寬泛的自由是只有真正民權的人民才能享有；而反革命的，阻止革命行動的人是絕對享受不到這種權利的。以革命的利益爲前提來限制自由權利是合理的，這與北洋軍閥以任意頒行的法律來限制自由權利當然是根本不同。

在北伐完成以後，由於政府認爲當時仍在訓政時期，所以在民國二十年的訓政時期約法中，仍以法律限制的條文來規定人民的自由權利。「危害民國緊急治罪法」的頒佈自然更是大大地束縛了人民的自由權利，但那也許是不得已的，而到抗戰開始時，這種緊急治罪法也取消了，抗戰開始前一年正式頒佈的中華民國憲法草案（五五憲草）中對於人民的自由權利的規定也仍採間接保障主義，這一點，當時也曾有過很熱烈的討論，隨着抗戰的發生，憲政實施期的順延，這種討論也就停止了。

抗戰以來，我們不能不承認，人民的一般的自由權利是相當地提高了。危害民國緊急治罪法之撤消卽其一例，代替牠的懲治漢奸條例，那正是剝脫反革命者的人權，而相對地提高了一切參加民族革命戰爭者的權利。抗戰建國綱領中也具體地規定：「在抗戰期間，於不違犯三民主義最高原則及法令範圍內，對於言論出版集會結社，當與以合法之保障」（廿六條）。爲什麼抗戰建國綱領要特別規定出這一點來呢？無疑的，是因爲一切革命的民衆，在既得了各種基本的自由權利的保障後，他們便更

奮起爲保障自己的自由權利而從事革命的戰爭。

但是同時，我們又不能不承認，雖至抗戰以後，民權仍尙未能普遍地充分地發揮，而一般的最基本的民主權利在個別的地方仍有未得合法保障之憾，這便成爲滋勃發揚的政治氣象中的暗影。現在憲政問題既已從新提起，則作爲憲法的中心部分和主要目的的人民權利問題自當從新爲大家所考慮。

抗戰建國的過程仍是中國革命的過程，則對於人民之自由權利的保障仍必須一本中山先生的革命人權的宗旨，即各種自由權利決不能輕授於漢奸及一切破壞抗戰建國的人。例如有人認爲，在抗戰期內民主權利的提高緒集或反使革命戰爭蒙受不利，這乃是昧於革命人權之理的原故。給與革命者以寬泛的自由權利正是鼓勵他的革命情緒，發揚他的革命力量。我們當然無須担憂，結社集會自由權的保障會便利了汪精衛組織他的反共特工指揮部。

至於憲法必須通過各種相關之法律始能對人民權利發生保障的作用，這種辦法不但喪失憲法作爲根本大法的資格，且易致流弊。故在「五五憲草」起草時，論者多以爲對於人民權利，應有詳細的規定，即對於每種權利的限制理由、手續和對他的保障都當有具體的詳細的規定，譬如原草案中「人民有集會結社之自由，非依法律不得限制之」。謂一條全國律師公會主張改爲「人民有在普通法律範圍之內集會之自由，但解散集會並對於公共秩序，有發生危險之虞時，得限制或禁止之」。「人民有在

普通法律範圍之內結社之自由。其未按照法定程序者僅能由法院命令解散之』。章友江教授則主張改爲『人民有集會之自由，無須事先呈報官署或得其允許，但攜帶武器或擾亂社會秩序之集會，得禁止或解散之』，『人民有結社之自由，國家不得限制其必須先得政府之許可。結社以犯罪爲目的者，祇可由法院命令禁止或解散之，凡妨礙此項自由者，均屬違法』。這種直接以憲法有效地保障民權的辦法是有力量得多的。

固然人民的權利當不僅這種基本的自由權利。依照中山先生學說，則人民實有選舉罷免創制複決四種『政權』。或以爲這四種政權的獲得即可以保障人民的各項自由權利，這固然是對的，但必須知道，人民的各項基本的自由權利的獲得又足以保障這四權的運用，國民黨第一次全國代表大會宣言中說：『推行憲政之先決問題首在民衆之能擁護憲法與否，舍本求末，無有是處。不特此也，民衆果無組織，雖有憲法，則民衆自身亦不能運用之。』這話是很對的。而欲使民衆擁護憲法，就必須使民衆有各種基本的自由權利；欲使民衆有組織地來擁護支持憲法，至與破壞憲法者作戰，則更非賴這些基本的人民權利的運用不可。

最後我們要指出，人民的自由權利本不是一個新的問題，正如憲政不是一個新的問題一樣。從民國創立以來，這就是始終未曾徹底解決的問題。現在抗戰建國綱領既產生於前，憲政運動又正在開

展着，這正是來澈底解決這問題的時候了。國民參政會關於實施憲政的決議案中有治標辦法的規定，那也可說是實施憲政的先決條件，則真正實現抗戰建國綱領第二十六條的規定，即「對於言論出版集會結社，當與以合法之保障」，並且實現現代國家中人民權利中的最基本的權利——人身權利（即臨時約法）所規定之「人民之身體非依法律不得逮捕拘禁審問處罰」，及意見與信仰的自由權利等都是實施憲政先決問題。因爲只有這樣，才能使人民能夠「自選擇其需要」，使憲法的頒佈與憲政的實施能與人民的痛癢利害相關，而爲廣大人民所支持。假如不如此做，則恐不免於如國民黨第一次全國代表大會宣言中對於當時的「立憲派」所作的批評：只知「白紙黑字之憲法」而不知「憲法之所以能有效力全恃民衆之擁護」！（「全民抗戰」第九十六號）



憲政與婦女

憲政與婦女

沈慈九

到目前爲止，誰都不能否認，我們婦女同胞，大多數都不免不歡喜政治，怕談政治，不會談政治，因此我猜想有些讀者，看到『憲政與婦女』這個題目，也許就會感到頭痛，不願意再來讀這篇枯燥的文章。這是要不得的，我希望你們大家來瞭解這篇文章，並不是因爲我這篇文章寫得特別好，所以要求大家來『必讀』它；而是想使親愛的讀者，對憲政有初步的認識：所謂憲政是什麼？爲什麼我們要實行憲政？如何使我們的姊妹們熱烈地來推行憲政運動。這是我寫這篇文章的目的與要求。

九月間在重慶舉行的第四屆參政會，討論得最熱鬧的就是要求政府施行憲政的問題。結果在國民參政會裏產生了憲政期成會。所謂憲政期成會，顧名思義，就說明了憲政的施行已不在遠了。因此現在各個報章，以及許多雜誌上都在登載關於憲政問題的文章，此外還有大規模的座談會，例如最近參政員莫德惠、沈鈞儒、左舜生、李璜、張君勱等諸先生所召集的憲政問題座談會，到會的人非常多，討論時大家都熱烈地發表意見。這是說明了輿論界已對這個問題——憲政問題，有了深切的注意。余國民在機關性的參政會，以及輿論界已經一致有研究中國目前的憲政問題，因此非一般不少要求實施憲政。那麼

憲政究竟是什麼呢？

簡單的說，就是一個國家，制定出一種憲法來，然後依據了這個憲法，實行民主政治。換句話說：實行憲政的國家，一定要根據全國民意的國家根本大法——憲法。根據了這個憲法，產生一個立法的機關——國會。國家一切的重大問題，都由國會來議決，交給執行這種決議案的機關——政府去執行。所以在實行憲政的國家，政府應該只是人民的公僕，執行人民的決議。而這種人民的決議，是由國會交來，國會中的議員，是人民根據了憲法，依據了自己的志願，選出來的。這種真正由民間選出來的國會議員，一定能夠代表人民大衆的意見。而爲人民公僕的政府，也一定能夠執行人民大衆交來的要求。因此這種政治——憲政，是每個中華兒女，應該熱烈地要求它，望它立刻能夠實現，特別在抗戰期內。我們目前急於

要施行憲政有五種理由：

（一）施行憲政，才能真正實行三民主義。九月三十日大公報的社評上說：「三民主義，五權憲

法，本屬通貨爲用，四項政權如其不獲見諸實施，則五項治權概將失其精神依據，而民生主義之平均地權，節制資本，以及民族主義之對內平等，對外獨立，概難期其實現。故三民主義之中華民國，必須制定憲法，實行憲政，更無躊躇之餘地。」這裏已經很明顯地說明了要實現真正的三民主義，必需施行憲政。孫中山先生的建國大綱上也明白地規定建國時期，要施行憲政。原來三民主義的基本精神，在於完成民主政治，要完成民主政治，只有施行憲政才能實現。

（二）實行憲政可以加强抗戰力量。爲了加强抗戰，必需動員全國人民，而要動員全國人民，首先要使民衆有參加救國工作的自由，首先要有能夠動員民衆的官吏。我賢明的領袖，曾再三再四地曉喻我們，要「地無分南北，人無分老幼」，都要參加到抗戰建國中來，但因動員工作客觀上存在着許多限制，有些地方簡直有救國無門之慨。同時有些地方最基層的公務員如鄉保甲長，以及一部份官吏，不但不能負起動員民衆的責任，反而束縛着民衆的動員。因爲民衆真正地動員起來以後，不但對外會增加抗戰力量，對內也會明白良莠，明白真理，明白這些所謂人民的公僕，是真正在爲人民服務呢，還是在殘害着人民。這樣，腐敗的官吏以及公務員，會被動員起來的民衆淸除出去；因此他們根本不願意民衆動員起來。假使我們很快地施行憲政，這些地方官吏，都能由人民自己選舉，一定有比較更賢明的人才來執行這種重要的職務。這樣才不致「上下交相利」，而是上下合作，增加抗戰建國

的力量。而那些阻礙動員的人物一定會由人民行使四權，直接罷免。

（三）實施憲政可以加緊團結。實施憲政以後，各政治集團，都可以有公開的合法的存在，大家在合法的範圍內，外禦侵略，內事建設。同時實施了憲政，各民族間各階層間，可以更改善相互間的關係，而由憲法保障他們在法律上完全的平等。假使實施憲政，各地方間以及地方與中央間，因為真正的統一，以及民意的發揚，可以掃除一切封建的割據，以及此疆彼域的隔閡。這樣國內自然格外精誠團結，敵人漢奸的挑撥離間更無所施其技。

（四）實施憲政，才能真正地保障人權：根據了憲法，在憲法的規定範圍內，人民有言論出版集會結社的自由。這是憲政的根本，也是近代政治主要的產物。關於這點，目前我國還沒有完全做到，我們為了要達到這個目的，就得要求趕快實行憲政。

（五）實施憲政，才能實現民主政治：蔣委員長最近在國民參政會裏說：「國民參政會，要奠定民主政治的基礎。」國民參政會既是奠定民主政治的基礎的機構，那末依據了憲法，產生出完全的民選的政府，產生出完全民選的國會，才是實現真正的完全的民主政治。我們需要施行憲政既然有以上種種理由，站在我們婦女界的立場，如何來促進它的實施，以滿足我們的期望呢？我們說我們應該

從事三種工作，以期憲政的實施。

（一）反映我們婦女界的要求貢獻給國民參政會的期成會。民主政治是我國人民的要求，特別我們婦女，一直過的無權利無地位的生活，只有在施行了憲政的民主政治下，婦女才能和男子同樣過個人，因此我們婦女界更應該熱烈地廣大地要求實現憲政。將這種熱烈的廣大的要求，貢獻給參政會的「憲政期成會」，再配合着各方面的工作，促成憲政的實施。

（二）積極參加各個討論促進憲政的集團及集會，同時動員其他姊妹共同參加。我們婦女界過去對於政治太缺少興趣了，因缺少興趣，一定會少研究，因此現在我們應該努力參加各種集會來討論和研究憲政問題，這樣我們一面可以向各方面提出更精詳的意見，一面可以加強自身的政治教育。我們在各學校的紀念週，討論會，座談會裏，各界的國民月會裏，都要以憲政問題為中心問題來展開討論。

（三）實行爭取民主權利。憲政的完全實行是明天的事情，但我們在今天，就必須為憲政安排結實的基礎。我們要有抗戰建國言論工作的自由。我們要實行四屆參政會關於實施憲政治標辦法的決議：「全國人民，除漢奸外，在法律上其政治地位一律平等。」今天我們婦女的政治地位，是否一律

平等？事實告訴我們，還是沒有。譬如據安徽婦女工作委員會的報告，當地還有活埋婦女的惡習，在已經初步奠定了民主政治基礎的今日，為了爭取我們的人權，我們應該要求政府，通令地方，以後萬萬不能再有此等不合法的舉動，而且應予以嚴厲的處分。此外某些地方，婦女參加抗戰建國工作，常因某些捕風捉影的謠言，即受到種種障礙，甚至身體失卻自由，這些也在這「已經初步奠定了民主政治基礎」的中國所不應該有的。我們已覺醒的婦女在今日應該一致起來要求政府保障婦女救國工作的自由；保障女權的合法，以利抗戰事業的完成，同時就是奠定憲政的基礎。

（[illegible]期）

婦女與憲政運動

新華日報

婦女界二十七團體發起了憲政與婦女座談會。女參政員及文化、教育、新聞、職業各界婦女先進名流，都熱烈參加。這是目前憲政運動中的一件大事。這表示憲政運動的發展正在擴大和深入，表示這種運動是符合全國人民與婦女同胞的利益的。

憲政運動目前在我國大後方是一種非常重要的運動。這是我國政治走向民主化的推動機。這是將來我們建立獨立自由幸福的三民主義共和國的重要準備工作，同時又是在敵我戰略相持階段已經來到的今天，我國準備反攻的一種最必要的步驟。因為只有在民主的空氣之中，只有在民生相當改善的條件下，全國人民才能發揮他們對於抗戰的最大的力量，這已經是大家一致公認的真理。因此，全國人民對於促進憲政所表現的關切和熱忱，完全是有理由的。

施行憲政就是施行政治上的一種重大改革。這決不是只憑一道命令，一個決議就能做到的。第四屆國民參政會曾決定在最近期間召集國民大會，實行憲政，這是很好的開端。但只有好的開端是不夠的。必須全國人民起來熱烈參加促進並充實這種運動，將人民與政府的努力合成一個巨流，然後才能在強固的基礎上建築起來燦爛輝煌的樓閣。

在我國歷史上的一切革命運動中，婦女都是積極的參加者，在目前的抗戰裏，婦女同胞們也盡了很大的力量。她們鼓勵自己的丈夫和兒子從軍；她們踴躍參加慰勞抗戰將士的工作，她們熱心從事於優待抗戰軍人家屬的活動；而且不少英勇的女戰士在各戰場出入於槍林彈雨之中，留下光輝的勳蹟。因此，我們相信，婦女對於憲政運動，也將如對於歷史上其他運動一樣，能發揮其巨大的推動作用。

要使婦女能完成這一任務，必須：

第一、逐漸由座談會進到成立國民會議促成會之類的組織。座談會是婦女參加憲政促進運動的開端，是交換意見集合力量的一種形式，在初時是非常必要的。但隨着憲政運動的開展，就必須有比較更固定的帶有經常性的團體，並且由戰時首都發展到外省外縣去，開展到每個地區。這樣才能使憲政運動，成爲眞正有組織的有力量的民衆運動。

第二、要逐漸將這種運動由婦女界上層份子擴大到廣大的下層羣衆中去。憲政運動就是民主運動，但離開了廣大的下層羣衆就不能有眞正的民主，因此憲政運動的本身，就是廣大下層羣衆醒覺的運動，和開始積極參加國內政治生活的運動。不可否認的，婦女運動，正如整個民衆運動一樣，今天的發展，還不廣泛，還不深入。因此，就需要把這種座談會一類的工作，由婦女界上層擴大到一般的知識婦女中去，擴大到抗屬女工農婦及一切勞動婦女中去。婦女知識份子應當成爲在廣大婦女羣衆中

開展憲政運動的樞紐。這不僅是促進憲政所必須，而且是啓發民智，實行民權的首要準備工作。

第三、婦女請願時，必須積極討論和提出對婦女有關的問題及婦女的選舉和被選舉權問題。在資產階級民主國家內，它們的憲法，通常是或者把婦女摒棄在選舉之外，或者給婦女規定許多特別的限制。我們要求將來的憲法應當不分性別的使女同胞們和男子享有平等的權利，同時更應進一步的爲女性規定許多特別保護的條文。

第四、必須造成婦女大衆積極參加憲政運動的條件。誰都知道婦女在蘇聯是政治生活最積極的參加者。但這是有一定的條件爲其保障的。蘇聯政府保證婦女在實際上享受平等和自由權利：用公共食堂、托兒所等減輕婦女在家庭中的負担，用各種實際辦法保障母親和嬰兒。這都是使婦女能積極參加與政治社會生活的必要條件。今天我國婦女自然不能與蘇聯相提並論，但解除婦女們所遭受到的半封建的壓迫和束縛，給予她們言論、集會、結社、出版的自由，使她們的生活得到某種程度的改善，都是發揮婦女政治積極性的不可或缺的前提。

無庸諱言，今天中國婦女運動的基礎，還比較薄弱。目前促進憲政的工作，不僅是我國的政治改革運動，同時也是婦女運動本身發展的過程。在開展憲政運動中，婦女將不僅幫助中華民族的解放，而且可以推進婦女自身的解放。（廿八年十一月十三日「新華日報」社論）

附録

怎樣推進憲政運動

——憲政問題座談會第一次座談主要問題紀要——

方直

召集人：張瀾，褚輔成，沈鈞儒，莫德惠，張申府，王造時，章伯鈞，李璜，左舜生，胡石青，江恒源，張君勱。

參加人：除召集外，有王志莘，鄒韜奮，張西曼，張友漁，周新民，章乃器，王葆真，劉不光，楊賡陶，胡風，董必武，吳玉章，杜若君，張曉梅，周士觀，杜宗發，錢俊瑞，于毅夫，王寅生等八十餘人。

主席團：莫德惠，沈鈞儒，左舜生。

（本文係根據當日座談的紀錄經過一番整理而成。我們注意的是論題的結論，故將當日座談的盛況，以及討論進行的程序，均不加詳細紀述，說話的次序也有變更，甚或有將一人一次所說的話，分在幾個論題上記出，好像是作幾次說出的。這一點，還要請當日發言的先生們見諒，以外凡重複的話，無關緊要的話，均不記入，本文寫成後，復未經當日主席團校閱，故文責由記者自負。）

主人致辭

莫德惠：今天我們召集這一個會是爲了交換大家對於憲政問題的意見，以供政府，和國民參政會憲政期成會的參考，以策憲政進行，我們要邀請這一座談的經過以及今天要討論的問題，請沈鈞儒先生報告。

沈鈞儒：國民參政會這次通過召集國民大會實行憲政案，是表示了中國政治上又有了一大進步，這要案的提出和全體一致的通過，又表示了政府和全國各黨派間，政府和人民間，一心一德，精誠團結。實施憲政，在今日已不僅是人民的要求，也同時是政府的要求，故國民黨亦有同樣的提案，根據大會決議，參政會要設憲政期成會，由蔣議長指定十九人組織之，現在也開過第一次會了。這可以表示政府的誠意與期望的懇切。但立憲運動這是關係百年大業，也的確是一件繁重的工作，這裏面包括的問題甚多，有的是屬於憲法的，也有的是屬於實施的，這不能單賴政府、國民參政會之努力，這尤賴全國人士，社會各方面的負責者，共同負責，共同努力，這需要有廣大的運動，全國人民的運動，以推進之。這是每個人都有的權利和義務，大家起來討論，對政府發言，並監督憲政期成會的進行。

今日提出實施憲政，其意義之重大自無庸說，我們要提高抗戰到底的決心與信心，掃蕩漢奸的陰

誤與無恥的言論，都有從根本上求政治的進步的必要，這責任顯然不是少數人可以担負得起的，我們十二個人，因感到此，特爲邀請大家來，作初步意見的交換。

至於今天要討論的問題呢？我們不能討論得太廣泛，我們以爲今天我們首先要討論的是：如何推進憲政實施？引起全國人士的注意，形成社會的憲政運動，並將這運動普及到全國去。但推動這一運動應取如何的方法，在座諸公之外，是否還要産生作爲推動中心的組織，這都是問題，這一切均望大家到討論時熱烈發言。

左舜生：我補充一點報告，就是憲政期成會已開過一次會，我們有三項決定：第一，我們希望最高國防會議提前通過參政會的立憲案，並望在今年的雙十節，政府能公佈實施憲政的時期；第二，期成會打算在雙十節後有長時間的集會，研究，討論關於憲法本身以及國民大會組織法，選舉法等問題，第三，希望憲政的實施的時間有大致的決定，不能將時間太拉長，暫時擬定，至遲不能延過九個月，就要開國民大會，完成憲政。

褚輔成：我也可以補充左先生的一點報告，就是期成會對政府的幾項希望，將議長統統都接受了，並且當面通知參政會秘書長，囑提前將憲政案送國防最高會議，雙十節政府也許就可以發佈憲政實施的時間。

這次憲政運動的特點

吳玉章：這次憲政運動有幾個特點：第一它不是對內，憲政運動在歷史上是要經過長久鬥爭才能得到的，普通總是要經過政府和人民之爭。但在今日的中國則不然，它不是對內，恰恰相反，它是為了加強抗戰，幫助政府抗戰，所以需要實施憲政，故今日之憲政運動就是一種救國運動，因此，第二，今日我們的運動不分在朝在野，不分在朝黨與在野黨，我們是共同努力。

錢俊瑞：我完全同意這一意見，我們須避免人家誤會憲政運動是對內的，因此，我們要使人明瞭，今日之憲政運動不是增加國內摩擦，而是加強民主團結，不是由對外轉而對內，而是增強國內團結，一致對外。

李璜：國民參政員對憲政也極熱烈，政府也熱心，我完全贊同以上兩位先生的意見。

我們需要什麼樣的憲法

董必武：憲政運動最中心的問題是今日我們需要什麼樣的憲法 問題，實施憲政是中國革命以來所爭取的目的，今日需要憲政比任何時候都迫切，但這不僅是國民參政會通過一個決議，或政府公佈

一道憲法，就算完成了憲政運動，我們最基本的前提，還是我們今日需要什麼樣的憲法，雖然我們今日還不能詳細討論到這一問題，但不能不有明白的概念，不然，這運動，就失去正確的方向了。

依我個人的意見，今日我們需要的憲法是真正反映了中國現代人民的生活，中國人民的要求的新憲法，過去的憲法草案已不能適用；制憲機關要真正包含全國各方面人民的代表，過去國民大會召集法，選舉法都已不能適用。這是兩項原則。

章乃器：將來憲法之主要項目，可以用八個字說明，即『和平統一』與『民主集中』，但我們需要好的『統一』與『集中』，『統一』於進步，『集中』於至上。自然要切合今日的需要。

錢俊瑞：還不能忽視國內民族問題。

怎樣推動今日的運動

章乃器：在今天，問題的中心是在怎樣推動當前的憲政運動，怎樣把憲政運動變為一種群衆運動，這就要發動人民起來說話，注意憲政是自己的事。過去憲政運動的失敗，也就在沒有民衆運動作它的基礎，這是最中心的問題。

鄒韜奮：憲政運動無疑的要是民衆自己的運動，還要擴大運動的範圍，要深入民衆。所謂推動這

一運動就包括幫助政府，幫助國民參政會憲政期成會，幫助人民各方面的推動，也就包含了教育人民的意義。所以，姑無論在具體問題如制憲，召集國民大會的研究，建議以及民衆教育等方面的推動工作，都需要有健全的機構。所以主席剛才說到「是否還要産生推動中心的組織」，我以為是十分需要的。不問這一組織採如何的形式，叫什麼名義都可以。

徐冰：不僅在首都我們需要這樣的座談會，和另外推動中心的組織，並要發動全國各地方的組織，將這一推動工作擴大到全國去。

錢俊瑞：現在我們可以集中來討論這一中心推動工作的組織了。我們回想兩年前平滬所進行的憲政運動（憲政協進會）的教訓就想到今日我們要特別注意兩個原則：那就是這一中心組織是要羣衆性的，要是廣泛的，過去因為憲政協進會的運動，就是運動與民主要求沒有聯系，不是羣衆性的，只是少數上層份子的運動，同時不廣泛，沒有眞正包括代表各界各方面的份子。今日我們尤其盼望國民黨同志們能多多參加。

董必武：這座談會要繼續下去，也贊成另外有一個推動中心組織，我還提議我們還應辦一個刊物，供國人討論憲政問題。

（大家一致主張原召集人繼續負召集座談之責，並授權原召集人商量如何邀請其他方面，眞正代

表一種社會力量的人參加發起一個包括全國各方面的推動憲政實施的組織。）

實施憲政的前提

勾適生：我們要實施憲政，或者說推動這一運動，我們還不能忽視我們要有一個最低限度的前提條件，即我們要有最低限度民主權利，集會結社，言論出版在戰時的自由，要政府保障人民對憲政合法的運動。

章乃器：在憲法未公佈前，我們要要求政府切實保障約法給與人民的權利，對於國民參政會這次通過治標的辦法，要一字一字實行。這的確是先決條件。

徐冰：所以在今日治標的辦法並不低於治本的方面，要有廣泛人民起來說話，人民就先要有說話的權利，然後人民的意見才能反映到憲法上去，我們才能有好的憲法。

對憲政期成會的希望

李璜：雖然憲政期成會討論關於以上大家已注意到的許多問題，但因期成會中人數太少，並且分散各處，因此，希望國民方面，社會方面，黨派方面，提供意見，以便反映到期成會，並轉達給政

府方面去。

錢俊瑞：我對期成會有幾點希望：期成會的人數，似嫌太少，代表的方面似乎還不够廣，可否設法加以補救；要多和各方面經常的取得密切聯系，要多徵求各省市參議會的意見，各黨派的意見，各民衆團體的意見，還要徵詢各民族的意見。

不能遲緩

沈鈞儒：剛才大家授權我們十二人和各方面商談推動這一運動，但不知是否要定出一個時限？

（大家一致主張在十天內一定要召集第二次座談，並望在十天以內完成各方面的商談，成立一個推動憲政運動的機構，將這一運動展開到全國，展開研究、商討、批判、建議，將這一運動推到實際行動中去。

全國各地希望一致起來響應這一運動，擁護政府，擁護國民參政會憲政期成會，將自己的力量儘大的貢獻出來。一切均不能遲緩。）

（『全民抗戰』第九十一號）

憲政和抗戰建國的關係

——憲政問題座談會第二次討論紀要——

梁明

憲政問題座談會第二次開會時，顯而易見的比上次有了進步。召集人在原有的十二位參政員之外，又新加入了張熾章（季鸞），許孝炎，李中襄，黃炎培，秦邦憲，董必武，鄒韜奮等七位國民參政員，參加人方面也增加了徐幼川，梁廷武，姚潛修，曾虛白，孫鑑秋，康心之，劉清揚，曹孟君……等數十人，第二次會討論的主題是『憲政與抗戰建國之關係』，由張瀾，褚輔成，沈鈞儒，江恆源，董必武任主席團，主持討論，熱烈討論的結果，不但糾正了一般錯誤的認識，且更進一步闡明了憲政與抗戰建國不可分割的關係，使大家認識了實現憲政是解決目前一切問題的中心問題，和唯一的解法。

『憲政』的意義

褚輔成先生：憲法和憲政是兩件事，憲政有着更充實的內容，主要點就在：『人民參政』。有了

憲法，而人民仍不能得到實際的參政權，還不能算實施憲政，獨裁軍政，不用說當然是與憲政違背的，但專制國家也常打出『憲法』作幌子。人民參政就是國家大事要由人民來決定——通過代表人民的議會。所謂議會政治也就是憲政。

范長江先生：青年記者學會的憲政討論會上也對何謂憲政這問題，詳細討論過。我們的意見是：所謂憲政就是民主政治，是人民參與政治。憲法本來是規定國家與人民間相互關係的一種契約，憲政就是使這契約見諸實行。具體的說，根據廿六年公佈的憲法草案，實行憲政時，政權就由國民黨中央委員會移到國民大會，——而屬於國民全體。

憲政和抗戰建國

褚輔成先生：進一步我們可以討論到正題。最近社會上頗有人對抗戰中是否能實行憲政表示懷疑，還有人說根本憲法效力在抗戰期間是停止的。這是錯誤的見解：第一，抗戰只有更需要人民參加政治，且舉簡單的一點來說：各國的宣戰媾和權皆屬於議會，戰爭進行中的設施舉措，都應先徵求議會的意見，因為抗戰是全體人民的事，不是任何一部份人的。最近歐戰爆發，英法都提前召集國會，就是一個例子。第二，這已不用多說，只有人民參加了政治，人民的力量才能徹底動員，最後勝利才

有把握。其次再由事實上說罷，中國抗戰前還未進入憲政時期，由國民黨代表人民行使政權，但抗戰以後，感覺日有集中各方面意見的必要，在去年就成立了國民參政會，建樹了民意機關的初步模型，好比是要造房子，先造成了模型，但隨着抗戰發展，單是模型是不够的，有了模型而要求更進一步來建築房子，是非常自然的發展；由這裏我們可以從事實上見到憲政與抗戰的關係。至於說抗戰時期憲政效力可以停止者，係指凡有礙戰爭的行爲，如間諜，破壞軍事，擾亂治安等可依緊急治罪法來處理，並不是完全停止了憲法賦予人民的權利。並且即使是宣佈戒嚴令，在近代各國，也要由議會通過或追認。談到憲政與建國，問題格外清楚，而一般人對此也沒有甚麼疑問，無須多說了。

范長江先生：憲政和抗戰建國是分不開的。在抗戰時期實行憲政是增強抗戰力量，不這樣，做不到動員全民力量，爭取最後勝利。假如抗戰完了不實行憲政，則不能保障國內團結，也就無從建國。

張申府先生：我提出研究這問題時，認識方法要合乎邏輯。我們從前提看，現在誰都不否認抗戰建國應該同時並進，所謂建國，除經濟建設，心理建設之外，還要有政治建設，它的具體內容就是憲政。抗戰同時建國不是空話，把許多具體的設施都拿開，所謂建國還有內容麼？

江恆源先生：更進一步，我們要看到現在是實施憲政最好的時機，抗戰已使我們的民衆知道無國家即不能生存，感到個人和國家有密切的關係，這是我們數十年來所要求而不得的民衆的飛躍進步。

民衆已經動員起來，爲國家生存和建設努力了，實行憲政就是把這許多努力納入一個共同的軌道去。因此我的意見認爲不單憲政與抗戰建國有極密切的關係，而且必須抓緊這個時機使憲政立即實現。

憲政是三民主義的實現

沈鈞儒先生：大家都要明瞭憲政與人民間的密切關係，根據『五五憲法草案』，可以看到憲法是處處與人民切身利害有關的。比如人民權利的保障，保護勞工，婦女，改善農民生活教育問題，在憲法草案上都有詳細的規定，我們還要看到，在中國憲政的實行，不單是抗戰建國最大的進步，而且是實現了三民主義的理想。第一，憲法中規定着中華民國的領土，規定着國家主權屬於人民全體，若是領土的喪失，主權淪亡，憲法就要根本發生問題，而維護主權，收復失地，是我們抗戰的、也是民族主義的目的。故『抗戰到底』，就是在『五五憲法草案』上也有條文的規定，也可見憲政與抗戰並非無關。第二，根據憲法，對人民權利亦都有明白的條文規定。因此憲法是給了實現民權主義以最具體的內容。第三，民生的部份在『五五憲法草案』中也有詳細的規定，（如節制資本，保護勞工，救濟老弱殘廢等等。這也與抗戰時動員人民有重大關係，所以憲政的實現，也就是增加全民動員的力量，也就是三民主義的實現。至於有人誤解戰時停止憲政，那是從誤解戒嚴法來的，殊不知戒嚴法的

本身也要得到議會的同意，並且實施也有一定的範圍，戒嚴時期人民並不就剝奪一切在憲法上規定的權利，故戰時停止憲政，在各國並無先例。

定出幾條規則

程希孟先生：我要說幾句又簡單又老實的話：第一，憲法憲政的問題和抗戰建國是分不開的，抗戰建國的中心是全國人民的團結問題。過去抗戰建國綱領的公佈，——目的就是爲使全國團結努力有個共同方向；今天的要求憲政，其目的也不過是在使國內團結更上一步，走入更高階段。第二，今天要要求憲政是沒有什麼障礙的，朝野一致願促其實現的心理，在第四次國民參政會裏是充份的表現了出來。我們所要做的就是把這運動更加開展，讓每個老百姓都接觸到這個問題。我們認識到，首先抗戰建國綱領頒佈後，全國人民已有了一個共同要求，這要求就是建設三民主義的新國家，根據這最高的原則，是可以實施憲政，不會有流弊。第三，所謂憲法是什麼呢？就是使目前實際狀況和要求，訂出來的幾條使中國發展前進的規則。不是爭權奪利，給什麼人造機會。不過是制定幾條大家共同遵守的建國規則，由於大家和衷共濟的精神共同商定的。最後更要說明實行憲政，並不是現在的政權就要轉移，而是政權的發展。國民黨今天領導全國，將來仍要負這責任，且能收到更大的效果。

歷史的教訓

杜若君先生：第一，根據歷史上多次戰爭的結果，我們看出民主國家常佔勝利。美國從獨立戰爭起，共有五次對外作戰，每次均獲勝利，法國大革命後以未經訓練的軍隊，能擊敗全歐反動武力的進攻。而拿破崙推翻民主制度後，不得不一遇莫斯科之敗，終在滑鐵盧完全覆沒。第一次世界大戰，也是兩個最專制最落後的俄羅斯帝國與奧匈帝國首先完全解體。看了歷史上的例子，我們更可以知道在抗戰中實行民主的迫切需要，因爲它和我們的勝利與失敗是息息相關的。第二，我們所要求的憲政，是憲政的內容，不是憲政的形式。比如：資本主義國家中憲政制度最完善的是英國，但英國並沒有一部成文憲法，在伯金罕宮中，且坐着一位皇帝。一九三一年西班牙革命後所製定的憲法，明定「西班牙爲勞動者的共和國」，可以說是蘇聯新憲法頒佈前，世界上最進步的一部憲法，但一九三一年後的西班牙，卻是歐洲最落後的民主國家。所以我們要求的不是形式，而是有內容，合乎實際要求的憲法。

程希孟先生：制定憲法不是應付眼前，而是百年大計，做得不好，對歷史要有絕大影響，美國憲章制定時沒有把許多矛盾澈底解決（如中央與地方的分權），結果以解放黑奴爲名，打了八年內戰，法國革命後，有兩次對憲法的大鬥爭。一次在一七九三年，一次在一七九五年，紛爭不絕，直到普魯

士兵臨城下，才痛感有求共同意見的必要，於是成就了永適今日的憲法。所以制憲也不是簡單的問題，正因爲其不簡單，是個艱苦的工作，就更應互相尊重，誠懇地解決許多問題，使制定的憲法眞能成爲適合中國發展的最高規則。

展開憲政運動

梁廷武先生：我才從前方來，離開戰地的時候，憲政運動還沒有開展到戰區去，但我有兩點可以告訴大家：一是二戰區黨政軍民運各方面負責人對憲政一定會有淸楚的認識，兩年來和敵人的戰鬥中，已使大家充分了解更團結，更進一步統一的必要，所以憲政運動定能得到二戰區的響應和支持。二，再從事實來看，華北許多地區已經初步實行了民主政治，而凡是實行民主政治最澈底的，也就是最有力打擊敵人的。他們要求全國實行憲政也就是對他們建立的民主基礎有所保障。同時他們本身的工作，更能實際支持全國憲政運動的推進。

江恆源先生：憲政運動應該積極開展，使各處各地都有座談會，特別是新聞，教育，文化界要負起責任，以憲政運動爲中心工作。

（討論到這裏，對本問題的發言暫告結束。主席團表示今天會上稀有收穫，並說明兩件事：第一

次會時，大家決定要成立一個推動憲政的機構，交召集人負責籌備，召集人的意見以爲應更擴大，使各方面都有人參加時再正式籌備。第二，座談會既決定繼續進行，召集人當確定辦事地點經費等，使工作順利進行。最末了，大家表示，希望下次會能有更大的收穫）。（『全民抗戰』第九十四號）

重慶二十七婦女團體熱烈討論憲政

范元甄

憲政問題自從由第四屆國民參政會提出後，各方面對此問題均予以極大注意。重慶市二十七婦女團體及婦女工作部門在新運婦女指導委員會領導下之婦女談話會，特於昨日舉行擴大座談會。計到新運婦指會、婦慰會渝分會、反侵略分會、回教救國協會、天主教婦女服務會、陝甘寧邊區各界婦女聯合駐渝代表團、難民婦女服務團、渝市婦女會、東北救亡總會等二十餘團體單位代表，女參政員史良及婦運先進劉清揚、曹孟君諸先生，女學生代表及婦女幹訓班同學共百餘人。由史良主席。為紀念孫中山先生誕辰會於座談開始前舉行紀念儀式。茲將討論情形誌後：

主席史良先生報告中指出第四屆國民參政會通過關於憲政問題的議案時的情形。接着說明婦女憲政會，不但在重慶是第一次，恐怕在全國各地也是創舉。今天到會的成份，有參政員五位，省參議員一位，女立法委員一位，女記者九位，文化婦女十六位，職業婦女如郵務工會，銀行女職員以及重大、中大、省女職、教育學院等校和幹訓班的女同學都有代表參加。這一切表示了各界姊妹們對憲政運動的熱烈。

主席報告完畢，將討論大綱徵求全體同意後，討論就展開了。討論的範圍是該討論大綱的第一部

份，「什麼叫做憲政？」

劉清揚先生首先回答什麼叫做憲政的問題。簡單的說憲政就是民主政治。

劉先生意見發表後，朱綸先生照這意見加以詞句上的肯定。第三個發言的是韓幽桐先生，她說：「從本質上來講，憲政就是民主政治。民主政治的反面就是專制政治。」接着她還分析了憲政和憲法的關係。

接着發言的是陝甘寧邊區婦聯駐渝代表團張玉琴同志，她說：「憲法是規定政府職權義務及人民權利義務的大法。憲政的範圍則比憲法寬廣，像英國，就是實行憲政而沒有成文憲法的國家。」

陳逸雲先生說，憲政應該是全民的政治。

范元甄說明每個國家的政治制度，一定要反映那個國家的社會情形。我們的憲法應該是規定抗戰的黨派，各階層民衆的權利義務，保障這些權利義務。

韓幽桐先生又簡單地補充說：「我們要求的憲法是從頭到尾貫注着三民主義精神的。」四川省參議員鄧季惺先生也起來發表了他的意見：「人民所享有的權利 所負的義務在憲法裏 都該通通反映出來，這樣人民才能與政府根據憲法來共同管理國家。」

邊區婦聯駐渝代表團另一位代表廖似光同志的發言中指出：「中國今天當前的危機是日本帝國主

義的侵略。我們需要集中力量渡過這一危機，抵抗日本帝國主義。我們的憲法、憲政都應該以代表全國人民利益來抵抗日本帝國主義作爲基本精神。也就是說我們的憲法，應該是根據民權民族民生的三民主義精神。我們的憲法只限制漢奸汪精衛之流。除他們以外全國人民在憲法的保障下應有充分自由。」還有好幾位先生熱烈發言之後，主席作了結論。

討論大綱中下面的小節目是國民大會代表產生問題。這一段討論中許多曾經是過去國民大會候選人的先生們如劉清揚、張曉梅、朱綸、陳逸雲諸先生提供了更精彩的意見。朱綸慷慨激昂而又詼諧地說出了我們國民大會代表選舉上雖然規定『中華民國人民滿二十歲，經公民宣誓者，有選舉權』沒有分別男女，而事實上女子沒有特別規定，就難以競選。請政府特別幫助女子，在由政府指定的二百四十名中指定女代表應佔的成份。

第二位是劉清揚先生。劉先生舉出過去選舉代表時的許多痛心事實，具體提出：國民大會代表中婦女應佔百分之三十以上。此外，二十六年公佈的國民大會選舉法，由於抗戰發生，國內環境已經改變，如像抗戰以後產生了許多民衆團體，而抗戰部隊也增加了。照該選舉法則他們全無產生代表的可能，同樣，抗戰後淪陷區域堅持游擊戰爭艱苦卓絕的民衆們也沒有規定，邊疆少數民族也是如此。

鄧季惺先生又從理論上補充了：「憲政既爲全民政治，國民大會代表亦應由民意選舉」的理由。

陳逸雲先生表示「如推翻過去代表，我首先不答應」。唐國楨先生更直爽地提出組織一個婦女競選的組織。張曉梅先生指出由於抗戰發生，過去職業選舉及區域選舉的代表未必今天就仍在是項職業代表該區域。贊成以適合現狀，產生代表。

廖似光同志根據孫中山先生在上海號召國民會議的演講詞：「現在中國號稱民國，要名符其實，必要這個國家真是以人民為主，要人民都能夠講話，確是有發言權，這個情形，才是真民國，如果不然，就是假民國」來分析人民是可以而且應該討論憲政實施中的一切問題。

王楓、黃佩蘭兩先生並提出成立婦女促進憲政的具體組織問題。

「可欣喜的是姊妹們對國民大會代表產生的問題有了一致的意見。這意見就是能使我們婦女真正參加憲政，把力量供獻給國家。」這是主席史良先生的主要結論。

（二十八年十一月十三日「新華日報」）